บทที่ 3
กระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการเสนอกฎหมาย โดยประชาชนของต่างประเทศและของประเทศไทย

ประชาชนในฐานะพลเมืองของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการแสดงออกและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองได้ตามกรอบของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ ซึ่งวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยย่อมเป็นของประชาชน ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับ แม้ในปัจจุบันจะอยู่ในช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ก็ยังคงบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยเช่นกัน[1] เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจจึงมีสิทธิในการร่วมใช้อำนาจอธิปไตยได้ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิร่วมใช้อำนาจอธิปไตยในหลายทาง เช่น การใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วไปเพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ การให้สิทธิร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา การให้สิทธิเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอต่อวุฒิสภาให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งกรณีมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นต้น การใช้สิทธิตามกรอบที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้นับว่าเป็นใช้อำนาจอันชอบธรรมของประชาชนในฐานะพลเมืองของรัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง และแม้ว่าปัจจุบันจะอยู่ในช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งไม่มีบทบัญญัติให้สิทธิประชาชนเสนอกฎหมายได้ก็ตาม แต่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งดำเนินการเสร็จแล้วก็ยังคงหลักการให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการเสนอกฎหมายไว้เช่นเดิม

---

[1] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557.

"มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้."

กระบวนการนิติบัญญัติถือว่ามีความสำคัญต่อการปกครองรัฐอย่างมากเนื่องจากเป็นกระบวนการตราบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งกฎหมายเหล่านั้นล้วนมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประชาชนในรัฐที่อยู่ภายใต้การปกครอง กฎหมายที่ถูกตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการออกแบบกลไกในการปกครองหรือการบริหารงาน รัฐที่มีรูปแบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะมีรัฐสภาทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย อย่างไรก็ตามกลไกหรือขั้นต่างๆ ในกระบวนการนิติบัญญัติของแต่ประเทศย่อมมีความแตกต่างกันตามสภาพและบริบทที่เหมาะสมของตนเอง ทั้งนี้ ไม่ว่าประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) หรือเป็นใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law System) ต่างมีสภานิติบัญญัติทำหน้าที่ตรากฎหมาย โดยการศึกษาครั้งนี้จะศึกษารูปแบบกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศที่เป็นต้นแบบของระบบกฎหมาย 2 ประเทศ คือ กระบวนการนิติบัญญัติ ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และเปรียบเทียบกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย รวมตลอดถึงการศึกษาเกี่ยวกับสิทธิและกระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชนของทั้ง 3 ประเทศด้วยว่ามีหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน และกลไกการส่งเสริมอย่างไร ให้กฎหมายที่เสนอโดยประชาชนประสบความสำเร็จได้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

3.1 กระบวนการนิติบัญญัติในต่างประเทศ

3.1.1 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีรูปแบบรัฐเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐ เรียกว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (The Federal Republic of Germany) เป็นปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย (Democratic) และสหพันธรัฐสังคม (Social Federal State) โดยมีองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 ทาง ได้แก่ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ แยกเป็นสัดส่วนต่างหากจากกัน[2]

ในกระบวนการด้านนิติบัญญัติของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะมีองค์กรที่เกี่ยวข้อง 2 องค์กร ดังนี้

3.1.1.1 สภาบุนเดสตัก (Bundestag)[3]

สภาบุนเดสตักเป็นฝ่ายนิติบัญญัติระดับสหพันธรัฐโดยสมาชิกสภาผู้แทนแห่งสภาบุนเดสตักนี้ถือได้ว่าเป็นผู้แทนของประชาชนชาวเยอรมนีทั้งหมด ซึ่งสภาดังกล่าวมีวาระการทำงานคราวละ 4 ปี นั่นหมายถึงอำนาจในทางนิติบัญญัติของสภาบุนเดสตักก็มีวาระ 4 ปี เช่นเดียวกัน

---

[2] The Basic Law (Grundgesetz). Germany Constitution 1949 (Last amended 2012). Article 20.

[3] Article 38 และ Article 39.

3.1.1.2 สภาบุนเดสรัต (Bundesrat)[4]

สภาบุนเดสรัตเป็นฝ่ายนิติบัญญัติในระดับมลรัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ทำให้การออกกฎหมายของมลรัฐต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาบุนเดสรัตของแต่ละมลรัฐ และแต่ละมลรัฐจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎหมายและการบริหารสหพันธรัฐได้ก็โดย

3.1.1.3 อำนาจนิติบัญญัติของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในกระบวนการออกกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะมีการแบ่งแยกอำนาจของแต่ละระดับไว้ กล่าวคือ มลรัฐแต่ละมลรัฐมีอำนาจในการตรากฎหมายเท่าที่รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจในการออกกฎหมายของสหพันธรัฐ หรือกรณีที่อยู่ในอำนาจการออกกฎหมายของสหพันธรัฐ มลรัฐจะสามารถออกกฎหมายได้เฉพาะในขอบเขตที่กฎหมายของสหพันธรัฐกำหนดไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น โดยการออกกฎหมายของสหพันธรัฐมีขอบเขตกำหนดไว้ว่า การออกกฎหมายจำเป็นต้องออกกฎหมายในระดับสหพันธรัฐ เนื่องจากบางเรื่องเป็นเรื่องที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐไม่อาจบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือมีความเกี่ยวกับเรื่องที่กฎหมายของมลรัฐหนึ่งอาจกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของมลรัฐอื่น หรือกระทบต่อประโยชน์ของสหพันธรัฐโดยรวม หรือเป็นการออกกฎหมายเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกภาพทางการเมือง หรือเอกภาพทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะเรื่องที่จะต้องรักษาไว้ซึ่งความเหมือนกันของสภาพความเป็นอยู่นอกเขตแดนของมลรัฐหนึ่ง

จากความจำเป็นข้างต้น สหพันธรัฐจึงมีอำนาจในการตรากฎหมายผ่านสภาบุนเดสตัก (Bundestag) เฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้[5]

1) การต่างประเทศและการป้องกันประเทศ รวมถึงการปกป้องคุ้มครองประชาชนพลเรือน

2) ความเป็นพลเมืองแห่งสหพันธรัฐ

3) เสรีภาพในการเดินทาง หนังสือเดินทาง การเข้าเมือง การย้ายถิ่นฐานออกจากสหพันธรัฐ และการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

4) ระบบเงินตรา เงิน เหรียญ มาตราชั่ง ตวง วัด และการนับเวลา

5) ความเป็นเอกภาพของศุลกากร การพาณิชย์และข้อตกลงการพาณิชย์ การเดินเรือ เสรีภาพในการขนส่งสินค้า การแลกเปลี่ยนสินค้า การชำระเงินกับต่างประเทศ รวมถึงการคุ้มครองศุลกากรและชายแดน

---

[4] Article 50.

[5] Article 73.

6) การขนส่งทางอากาศ

7) กิจการไปรษณีย์และกิจการโทรคมนาคม

8) สถานภาพทางกฎหมายของบุคคลที่รับราชการในสหพันธรัฐและในหน่วยงานที่จัดตั้งตามกฎหมายมหาชน

9) สิทธิในทรัพย์สินด้านอุตสาหกรรม ลิขสิทธิ์ และกฎหมายเกี่ยวกับการเผยแพร่

10) การร่วมมือของสหพันธรัฐและมลรัฐในเรื่องตำรวจ การพิทักษ์รัฐธรรมนูญ การจัดตั้งสำนักงานตำรวจสหพันธรัฐ และการปราบปรามอาชญากรรมระหว่างประเทศ

11) ข้อมูลสถิติเพื่อประโยชน์ของสหพันธรัฐ

12) กฎหมายเกี่ยวกับอาวุธและวัตถุระเบิด

13) สิทธิประโยชน์สำหรับคนพิการจากสงครามและสำหรับผู้อยู่ในอุปการะผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของสงครามตายเช่นเดียวกับความช่วยเหลือไปยังอดีตเชลยศึก

14) การใช้พลังงานนิวเคลียร์โดยสันติ

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังได้บัญญัติให้สภาบุนเดสตักและสภาบุนเดสรัต มีอำนาจนิติบัญญัติกฎหมายร่วมกันในเรื่องดังต่อไปนี้[6]

1) กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา การจัดตั้งศาลและวิธีพิจารณาคดีในชั้นศาล วิชาชีพทางกฎหมาย การรับรองเอกสาร และการให้คำปรึกษาทางกฎหมาย

2) การจดทะเบียนการเกิด การตาย และการสมรส

3) กฎหมายเกี่ยวกับการสมาคม

4) กฎหมายเกี่ยวกับถิ่นที่อยู่และการตั้งภูมิลำเนาของคนต่างด้าว

5) การคุ้มครองสิ่งมีค่าทางวัฒนธรรมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเพื่อมิให้มีการเคลื่อนย้ายไปต่างประเทศ (ยกเลิกแล้ว)

6) กรณีเกี่ยวกับการลี้ภัยและผู้ถูกเนรเทศ

7) สวัสดิการการสงเคราะห์

8) สัญชาติของมลรัฐ (ยกเลิกแล้ว)

9) ความเสียหายอันเกิดจากสงครามและการเยียวยา

10) การจัดการรักษาหลุมฝังศพของเหยื่อจากสงครามหรือที่เกิดจากการกดขี่

11) กฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ (เหมืองแร่ อุตสาหกรรม พลังงานงานฝีมือ การค้าขายหรือการพาณิชย์ การธนาคาร ตลาดหุ้น และประกันภัย)

---

[6] Article 74.

12) กฎหมายแรงงาน รวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรตามกฎหมายของวิสาหกิจ การคุ้มครองคนงาน การจัดหางาน สำนักงานจัดหางาน การประกันสังคม และการประกันการว่างงาน

13) ระเบียบเกี่ยวกับการศึกษา การฝึกอบรม และการส่งเสริมการวิจัยทางวิทยาศาสตร์

14) กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายของสหพันธรัฐหรือการตรากฎหมายร่วมกันของสหพันธรัฐและมลรัฐนี้

15) การโอนที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และปัจจัยในการผลิตที่เป็นของรัฐหรือเศรษฐกิจของรัฐที่ควบคุมในรูปแบบอื่นใด

16) การป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดทางเศรษฐกิจ

17) การส่งเสริมผลผลิตทางเกษตรและป่าไม้ การคุ้มครองอาหาร การส่งสินค้าเข้าและการส่งสินค้าออกซึ่งผลผลิตทางเกษตรและป่าไม้ การประมงทะเลลึกและตามชายฝั่ง และการรักษาชายฝั่ง

18) การค้าขายที่ดินและสิ่งก่อสร้าง กฎหมายที่ดินและเรื่องที่เกี่ยวกับการเช่าที่ทำการเกษตรกรรม ที่พักอาศัย การจัดสรรที่ดินเพื่อสร้างนิคม และการตั้งบ้านเรือน

19) มาตรการป้องกันและปราบปรามโรคระบาด โรคติดต่อของมนุษย์และสัตว์ การอนุญาตให้ประกอบอาชีพโรคศิลปะหรือวิชาชีพอื่น การรักษาทางด้านไสยศาสตร์ การขายยา การเภสัชกรรม ยาเสพติดให้โทษ และยาพิษ

20) การคุ้มครองเกี่ยวกับการขายอาหาร ยาบำรุงกำลังและปัจจัยที่จำเป็นในการดำรงชีพ ฟางหรือหญ้าแห้งในเมล็ดพันธุ์และการเพาะพันธุ์ การเกษตร ป่าเขา การบำรุงรักษาต้นไม้และพืชให้พ้นจากโรคและศัตรูพืช

21) การเดินเรือหลวงและการเดินเรือชายฝั่ง สิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินเรือ การเดินเรือภายในน่านน้ำ บริการอุตุนิยมวิทยา ทางเดินเรือในทะเลหลวง ทางเดินเรือในน่านน้ำเพื่อการคมนาคมทั่วไป

22) การจราจรบนถนน การขนส่งโดยรถยนต์ การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงระยะยาว

23) รถไฟที่ไม่ใช่กิจการของสหพันธรัฐ เว้นแต่รถไฟบนภูเขา

24) การเก็บขยะ การป้องกันมลพิษทางอากาศและมลพิษทางเสียง

25) ความรับผิดของรัฐ

26) การเพิ่มผลผลิตทางการแพทย์ที่เกี่ยวกับชีวิตของมนุษย์

27) สิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับสถานะของเจ้าหน้าที่แห่งมลรัฐ องค์กรท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นตามกฎหมายมหาชน เช่นเดียวกันกับผู้พิพากษาแห่งมลรัฐ

28) การล่าสัตว์

29) การรักษาธรรมชาติและภูมิทัศน์

30) การกระจายที่ดิน

31) วางแผนระดับภูมิภาค

32) การประปา

33) การศึกษาต่อในสถาบันการศึกษาที่สูงขึ้นและความต้องการเกี่ยวกับการศึกษาของแต่ละสถาบัน

3.1.1.4 กระบวนการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

โดยที่สภาบุนเดสตัก (Bundestag) เป็นสภาแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จึงเป็นองค์กรในด้านนิติบัญญัติของสหพันธรัฐ โดยร่างรัฐบัญญัติที่จะได้รับการพิจารณาโดยสภาดังกล่าวต้องเป็นร่างรัฐบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาลสหพันธรัฐ สมาชิกสภาบุนเดสตัก และสมาชิกสภาบุนเดสรัต เท่านั้น โดยการเสนอร่างรัฐบัญญัติใดๆ ต่อสภาบุนเดสตักเพื่อพิจารณาเห็นชอบ ต้องผ่านกระบวนการ ดังต่อไปนี้[7]

1) ร่างรัฐบัญญัติที่จะเสนอโดยรัฐบาลสหพันธรัฐ จะต้องเสนอให้สภาบุนเดสรัตพิจารณาเสียก่อน โดยเมื่อสภาบุนเดสรัตได้รับร่างรัฐบัญญัติแล้ว จะมีเวลาพิจารณา 3 สัปดาห์ก่อนส่งความเห็นต่อร่างรัฐบัญญัติของสหพันธรัฐกลับไปให้รัฐบาลและสภาบุนเดสตักเพื่อใช้ประกอบ การพิจารณา

2) ร่างรัฐบัญญัติที่จะเสนอโดยสภาบุนเดสรัต จะเสนอได้ก็แต่โดยรัฐบาลสหพันธรัฐเป็นผู้เสนอให้ โดยการเสนอร่างรัฐบัญญัติของสภาบุนเดสรัตดังกล่าว รัฐบาลสหพันธรัฐจะต้องเสนอความเห็นประกอบร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวต่อสภาบุนเดสตักเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา

ส่วนการเสนอกฎหมายโดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiate Law) นั้น จะกระทำได้ก็แต่โดยผ่านช่องทางการเสนอโดยสมาชิกสภาบุนเดสรัตเท่านั้น ไม่อาจเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้โดยตรงเหมือนเช่นสิทธิการเข้าชื่อต่อสภาบุนเดสรัตที่เป็นสภาระดับมลรัฐได้

สำหรับขั้นตอนการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ขั้นตอนแรกสภาบุนเดสตักต้องให้การยอมรับ (Adopted) ร่างรัฐบัญญัติเสียก่อน เปรียบเสมือนเป็นการรับหลักการของร่างรัฐบัญญัติไว้พิจารณา จากนั้นต้องส่งให้สภาบุนเดสรัตพิจารณาโดยเร็ว ซึ่งสภาบุน

---

[7] Article 76.

เดสรัตมีระยะเวลาในการพิจารณา 3 สัปดาห์ โดยในการพิจารณาในชั้นสภาบุนเดสรัตนี้ สภาบุนเดสรัตอาจร้องขอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการร่วมระหว่างตัวแทนสมาชิกของสภาบุนเดสตักกับสภาบุนเดสรัต และเมื่อสภาบุนเดสรัตจะให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐบัญญัติที่ได้รับ สภาบุนเดสตักและรัฐบาลสหพันธรัฐอาจขอให้มีการประชุมคณะกรรมาธิการร่วมดังกล่าว หากคณะกรรมาธิการร่วมพิจารณาร่างรัฐบัญญัติโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างที่สภาบุนเดสรัตให้ความเห็นชอบไปแล้ว สภาบุนเดสรัตต้องกลับมาพิจารณาเพื่อลงมติร่างรัฐบัญญัติอีกครั้งหนึ่งว่าจะเห็นด้วยชอบกับการแก้ไขของคณะกรรมาธิการหรือไม่

ในกรณีที่ร่างรัฐบัญญัติไม่ต้องได้รับการพิจารณาเห็นชอบจากสภาบุนเดสรัตก่อนบังคับใช้เป็นกฎหมาย สภาบุนเดสรัตยังคงมีสิทธิในการคัดค้านร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาบุนเดสตักได้ แต่ต้องคัดค้านภายในสองสัปดาห์ และหากสภาบุนเดสรัตได้คัดค้านด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสภาแล้ว สภาบุนเดสตักมีสิทธิไม่เห็นด้วยกับการคัดค้านโดยเสียงข้างมากของสภาบุนเดสตัก และหากสภาบุนเดสรัตได้คัดค้านร่างรัฐบัญญัติด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด การที่สภาบุนเดสตักจะลงมติไม่เห็นด้วยกับการคัดค้านของสภาบุนเดสรัต ก็ต้องมีคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามด้วยเช่นกัน

ร่างรัฐบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาบุนเดสตักแล้ว และสภา บุนเดสรัตเห็นชอบด้วย หรือไม่คัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือถอนคำคัดค้านร่างรัฐบัญญัติ หรือคำคัดค้านของสภาบุนเดสรัตตกไป ถือว่าร่างรัฐบัญญัติได้ผ่านกระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติโดยสมบูรณ์แล้ว เพื่อเสนอให้ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีลงนามใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

3.1.2 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาถือได้ว่าเป็นประเทศต้นแบบของรัฐประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาเป็นธรรมนูญในการปกครอง ซึ่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดให้มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ทาง คือ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ

สำหรับอำนาจนิติบัญญัติของรัฐกำหนดให้อำนาจในการตรากฎหมายเป็นของรัฐสภา ซึ่งเรียกว่า “Congress” ประกอบด้วย วุฒิสภา (Senate) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives)[8] โดยทั้งสองสภามีอำนาจอย่างเท่าเทียมกันในกระบวนการนิติบัญญัติ กล่าวคือ กฎหมายจะมีผลบังคับใช้ได้ต่อเมื่อผ่านความเห็นชองจากทั้งสองสภา โดยผู้ที่มีอำนาจในการเสนอ

---

[8] The Constitution of The United State. Article 1 (The Legislative Branch). Section 1.

ร่างรัฐบัญญัติจะเป็นอำนาจของสมาชิกรัฐสภา แม้ว่าการเสนอร่างรัฐบัญญัติฉบับหนึ่งฉบับใดอาจเป็นนโยบายหรือคำแนะนำจากประธานาธิบดีหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารก็ตาม

สำหรับกระบวนการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติของสหรัฐอเมริกา มีกระบวนการดังนี้[9]

3.1.2.1 การเสนอร่างรัฐบัญญัติ

ร่างรัฐบัญญัติ (Bill) ที่เสนอต่อสภาคองเกรสพิจารณาอาจเสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก็ได้ แต่มีข้อยกเว้นว่าหากเป็นร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการเพิ่มรายได้ของรัฐจะต้องมีจุดเริ่มต้นที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม วุฒิสภายังคงมีสิทธิในการพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งร่างรัฐบัญญัติงบประมาณแผ่นดินของประเทศก็จะมีลักษณะเดียวกัน

ร่างรัฐบัญญัติที่เสนอเข้ามายังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา จะมีการกำหนดรหัสประจำร่างรัฐบัญญัติโดยใช้อักษร H.R. ซึ่งหมายถึง House of Representatives และตามด้วยเลขรหัสประจำร่างรัฐบัญญัติ ซึ่งจะมีการใช้รหัสดังกล่าวไปจนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติฉบับนั้นๆ และเมื่อร่างรัฐบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาแล้ว จะมีการกำหนดรหัสประจำร่างรัฐบัญญัติโดยใช้อักษร S. ซึ่งหมายถึง Senate แล้วตามด้วยตัวเลขรหัสประจำร่างรัฐบัญญัติ

3.1.2.2 การพิจารณาร่างรัฐบัญญัติโดยคณะกรรมาธิการ (Consideration by Committee)

ในกระบวนการทำงานของสภาคองเกรส จะมีการตั้งคณะกรรมาธิการขึ้น ประกอบด้วยคณะกรรมาธิการสามัญ (Standing Committee) ซึ่งเป็นคณะกรรมาธิการที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะเรื่อง เช่น คณะกรรมาธิการการเกษตร หรือคณะกรรมาธิการงบประมาณ และในบางกรณีโดยเฉพาะในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติอาจมีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ (Select Committee) ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ที่เฉพาะเจาะจงกว่าคณะกรรมาธิการสามัญ โดยเมื่อมีการเสนอร่างรัฐบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาแล้วก็จะส่งร่างรัฐบัญญัติไปยังคณะกรรมาธิการคณะใดคณะหนึ่งที่เกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนั้น หรือร่างรัฐบัญญัติบางฉบับอาจถูกส่งไปยังคณะกรรมาธิการหลายคณะที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาหากพบว่าเนื้อหาของร่างรัฐบัญญัตินั้นมีความครอบคลุมอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของคณะกรรมาธิการอื่นด้วย

ในการขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมาธิการที่ได้รับร่างรัฐบัญญัติเข้ามาพิจารณานั้น ในชั้นแรกจะมีการพิจารณาว่าเป็นร่างรัฐบัญญัติที่มีประโยชน์สมควรเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาหรือไม่ หากคณะกรรมาธิการเห็นว่าไม่พิจารณาร่างรัฐบัญญัติดังกล่าว จะมีผลทำให้ร่างรัฐบัญญัตินั้นตกไป ซึ่งมีข้อมูลว่าโดยมากจะมีร่างรัฐบัญญัติเพียงร้อยละ 15 เท่านั้นที่ผ่าน

---

[9] จาก *เอกสารสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ* (น. 19-22), โดย จเร พันธุ์เปรื่อง, 2547, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ความเห็นชอบของคณะกรรมาธิการในชั้นแรก จากร่างรัฐบัญญัติที่เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรในแต่ละสมัยกว่า 10,000 ฉบับ

ขั้นตอนต่อมาภายหลังคณะกรรมาธิการมีมติรับร่างรัฐบัญญัติที่ได้รับมาให้พิจารณาต่อไปแล้ว คณะกรรมาธิการจะต้องพิจารณาในรายละเอียดของร่างรัฐบัญญัติด้วยกลไกและวิธีการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสวงหาข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อคิดเห็นจากองค์กรภาครัฐ เอกชน และจากสาธารณะทุกภาคส่วน และส่วนมากจะมีการส่งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาและจัดทำความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นและความต้องการร่างรัฐบัญญัติ แต่รายงานดังกล่าวมิได้มีส่วนทำให้คณะกรรมาธิการเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐบัญญัตินั้นเสมอไป แต่เป็นเพียงข้อมูลประกอบการพิจารณาส่วนหนึ่งเท่านั้น

นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการโดยประธานคณะกรรมาธิการ อาจมอบหมายให้คณะอนุกรรมาธิการ (Sub-Committee) พิจารณาศึกษาในรายละเอียด โดยคณะอนุกรรมาธิการอาจเชิญรัฐมนตรี นักวิชาการ และสาธารณชนที่เกี่ยวข้องสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นได้ด้วย เว้นแต่เป็นร่างรัฐบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงซึ่งจะเป็นการประชุมลับ และเมื่อมีการรับฟังข้อคิดเห็นจากหน่วยงานองค์กรที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเจ้าหน้าที่และภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว คณะอนุกรรมาธิการจะมีการประชุมพิจารณารายละเอียดของแต่ละมาตราโดยมีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไรก็ได้ตามที่เห็นสมควร แล้วเสนอให้คณะกรรมาธิการพิจารณาในรายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง จึงจะมีการลงมติว่าจะเสนอร่างรัฐบัญญัตินั้นต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาหรือไม่ โดยร่างรัฐบัญญัติใดที่คณะกรรมาธิการมีความเห็นว่าไม่ควรผ่านกฎหมายหรือไม่เห็นชอบด้วย ร่างรัฐบัญญัตินั้นจะไม่มีโอกาสได้รับการพิจารณาจากสภาทั้งสองสภา

3.1.2.3 การพิจารณาร่างรัฐบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จะมีการจัดลำดับความสำคัญของร่างรัฐบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณา โดยมีคณะกรรมาธิการข้อบังคับ (Rule Committee) มีอำนาจในการจัดลำดับ แต่ในส่วนของวุฒิสภาจะเป็นกระทำโดยการหารือและตกลงร่วมกันของผู้นำพรรคการเมืองซึ่งได้แก่ พรรคเดโมแครต (Democrat Party) และพรรครีพับลิกัน (Republican Party) ซึ่งต้องเป็นความยินยอมโดยเอกฉันท์ (Unanimous Consent) โดยเมื่อมีการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติ การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำโดยให้มีการอภิปรายโดยมีการกำหนดเวลาของผู้อภิปรายไว้อย่างชัดเจนเนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนมาก แต่ในการพิจารณาของวุฒิสภาจะไม่มีการกำหนดเวลาการอภิปรายไว้ ซึ่งวุฒิสภาสามารถยืดเวลาการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งออกไปได้ แต่อย่างไรก็ตามสมาชิกวุฒิสภาที่สนับสนุน

ร่างรัฐบัญญัติสามารถเสนอให้มีการปิดอภิปรายได้ โดยหากมีสมาชิกออกเสียงสนับสนุน 3 ใน 5 ของวุฒิสภาชิกทั้งหมด ก็จะต้องปิดอภิปราย

3.1.2.4 การลงมติเกี่ยวกับร่างรัฐบัญญัติ

เมื่อมีการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติโดยการอภิปรายของสมาชิกครบถ้วนแล้ว จะต้องมีการลงคะแนนในการแปรญัตติทุกข้อก่อนที่จะลงมติรับหรือไม่รับร่างรัฐบัญญัติหรือจะมีการแก้ไขคำแปรญัตติ แล้วจะลงมติรับหรือไม่รับร่างรัฐบัญญัติทั้งฉบับ เมื่อลงมติแล้วก็จะส่งร่างรัฐบัญญัติให้อีกสภาหนึ่ง กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรจะส่งร่างที่ผ่านความเห็นชอบไปให้วุฒิสภาพิจารณา และวุฒิสภาจะส่งร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา โดยผลการพิจารณาของแต่ละสภามีความเป็นไปได้ใน 4 กรณี

1) เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐบัญญัติโดยไม่มีการแก้ไข

2) ไม่เห็นชอบกับร่างรัฐบัญญัติทั้งฉบับให้ถือว่าร่างรัฐบัญญัตินั้นตกไป

3) แก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัตินั้น

4) จัดทำร่างรัฐบัญญัตินั้นใหม่

กรณีที่สภาหนึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัติอีกสภาหนึ่งอาจให้ความเห็นชอบในการแก้ไขหรือทำความตกลงกันได้ แต่หากกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นอย่างมาก จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญร่วมกัน (Conference Committee) เพื่อพิจารณาร่างรัฐบัญญัตินั้นอีกครั้ง โดยแต่ละสภาจะแต่งตั้งผู้แทน 3-9 คน มาเป็นกรรมาธิการวิสามัญร่วม ซึ่งส่วนมากมาจากสมาชิกอาวุโสของแต่ละสภา หรือเกี่ยวข้องกับร่างรัฐบัญญัตินั้นโดยตรง ซึ่งการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญดังกล่าวจะมีการจัดทำรายงานร่วมกันอันเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัตินั้น เพื่อส่งกลับไปให้แต่ละสภาพิจารณาซึ่งสภาหนึ่งสภาใดอาจไม่เห็นชอบด้วยได้ กรณีเช่นนี้ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญชุดใหม่เพื่อร่วมกันจัดทำร่างรัฐบัญญัตินั้นใหม่และให้ทั้งสองสภาเห็นชอบร่วมกัน แต่หากยังคงไม่เห็นชอบก็จะส่งผลให้ร่างรัฐบัญญัตินั้นตกไป ทั้งนี้ ร่างรัฐบัญญัติใดที่จะผ่านใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ต้องผ่านความเห็นชอบจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

5) กรณีร่างรัฐบัญญัติผ่านความเห็นชอบของทั้งสองสภา

เมื่อร่างรัฐบัญญัติฉบับใดผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว ผลของการใช้บังคับเป็นกฎหมายจะต้องให้ประธานาธิบดีลงนาม ซึ่งกรณีเช่นนี้ประธานาธิบดีในฐานะประมุขแห่งรัฐ มีอำนาจพิจารณาร่างรัฐบัญญัติที่เสนอให้ลงนามได้ 4 กรณี

(1) ลงนามเพื่อให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

(2) ใช้อำนาจยับยั้ง (Veto) ร่างรัฐบัญญัติ โดยต้องส่งคืนรัฐสภาภายใน 10 วันพร้อมเหตุผลในการยับยั้ง กรณีเช่นนี้รัฐสภามีอำนาจยืนยันร่างรัฐบัญญัตินั้นด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารวมกันทั้งหมด

(3) ไม่ลงนามและไม่ส่งคืนร่างรัฐบัญญัติให้รัฐสภา กรณีเช่นนี้เมื่อพ้นไป 10 วัน รัฐสภามีสิทธิหยิบยกขึ้นพิจารณายืนยันได้หากขณะนั้นอยู่ระหว่างสมัยประชุมของรัฐสภา

(4) ไม่ลงนามและไม่ส่งคืนร่างรัฐบัญญัติให้รัฐสภา และเป็นกรณีที่รัฐสภาได้ปิดสมัยประชุมลงก่อนครบ 10 วัน (ยกเว้นวันอาทิตย์) นับแต่วันที่ส่งร่างรัฐบัญญัติ กรณีเช่นนี้จะทำให้ร่างรัฐบัญญัตินั้นตกไป ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจของประธานาธิบดีในการยับยั้งร่างรัฐบัญญัติเรียกว่าการยับยั้งโดยเก็บเรื่องไว้ชั่วคราว หรือ Pocket Veto[10]

3.2 กระบวนการนิติบัญญัติไทย

3.2.1 กระบวนการจัดทำกฎหมายของฝ่ายบริหารเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 บัญญัติให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย (1) คณะรัฐมนตรี (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลหรือประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ และ (4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา 163

คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นหนึ่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินผ่านส่วนราชการฝ่ายบริหาร ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานเทียบเท่า จึงอำนาจสำคัญประการหนึ่งคือการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาออกใช้บังคับเป็นกฎหมาย และข้อเท็จจริงที่เป็นประจักษ์ประการหนึ่งพบว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาจะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเกือบทั้งหมด และกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาออกใช้บังคับเป็นกฎหมายต่างก็เป็นกฎหมายที่มีพื้นฐานมาจากร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีจะมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่น เป็นร่างพระราชบัญญัติตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาเมื่อเข้า

---

[10] The Constitution of The United State. Article 1 (The Legislative Branch). Section 7 Paragraph 1.

รับหน้าที่ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ส่วนราชการเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคบางประการต่อการบริหารราชของส่วนราชการ เป็นต้น ซึ่งไม่ว่าการริเริ่มจัดทำร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีจะเป็นไปตามปัจจัยใดก็ตาม จะมีหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอก่อนที่จะเป็นร่างพระราชบัญญัติฉบับสมบูรณ์ของคณะรัฐมนตรีเสนอไปยังรัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

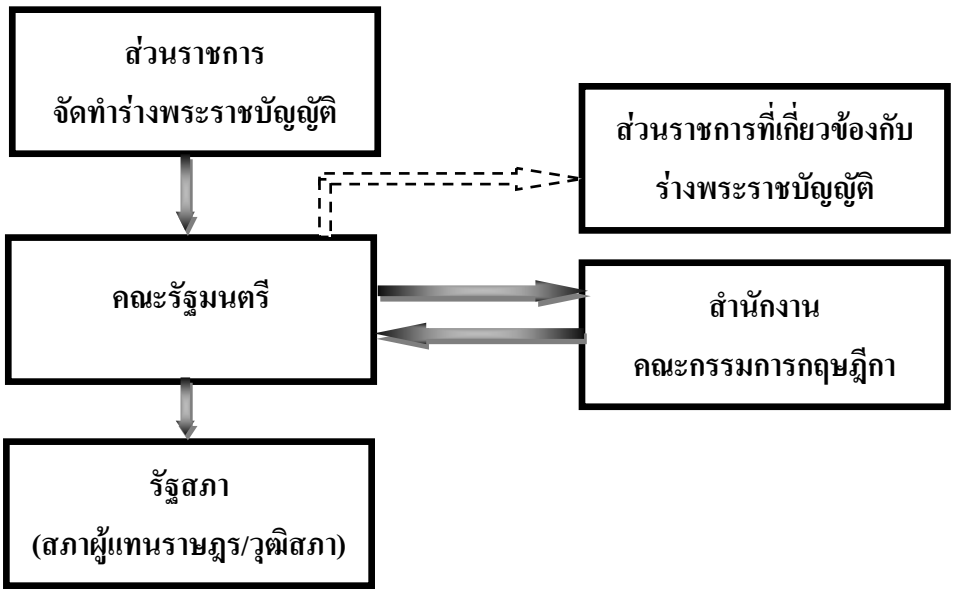
สำหรับหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย

1) ส่วนราชการ (กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่มีสถานะเทียบเท่า) ทั้งนี้ มิได้หมายความรวมถึงส่วนราชการที่เป็นผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเท่านั้น แต่รวมไปถึงส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายนั้นๆ เช่น สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง เป็นต้น

2) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี/คณะรัฐมนตรี

3) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา/คณะกรรมการกฤษฎีกา

4) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี/คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล)



* แผนผังโดยย่อแสดงความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี

3.2.1.1 การจัดทำร่างพระราชบัญญัติโดยส่วนราชการ

ในส่วนราชการแต่ละแห่งทุกส่วนราชการจะมีหน่วยงานภายในที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติ ร่างกฎกระทรวง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ โดยหากเป็นส่วนราชการระดับกระทรวง (สำนักงานปลัดกระทรวง) จะมีหน่วยงานภายในที่เรียกว่า สำนักกฎหมาย ทำหน้าที่รับผิดชอบ แต่หากเป็นส่วนราชการระดับกรมจะมีหน่วยงานภายในเรียกว่า กองนิติการ โดยหน่วยงานภายในของส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ จะเป็นผู้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อต้นสังกัดพิจารณาจนถึงรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง เมื่อรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่ส่วนราชการในสังกัดเสนอมาแล้วก็จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดอาจแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติเพื่อทำหน้าที่ยกร่างพระราชบัญญัติเองหรือทำหน้าที่กลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง

แนวทางในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติของส่วนราชการเกิดได้จากหลายที่มา เช่น เป็นไปตามนโยบายของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงซึ่งรับนโยบายต่อมาจากมติคณะรัฐมนตรี หรือดำเนินการผลักดันกฎหมายที่เป็นไปตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน หรือเป็นไปตามการโครงการศึกษาวิจัยโดยอาจมีการมอบหมายให้ผู้รับงานวิจัยศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา ศึกษากฎหมายต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายในประเทศ จนนำไปสู่การยกร่างพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามผลการศึกษาวิจัย ทั้งนี้ การยกร่างพระราชบัญญัติของส่วนราชการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีไม่ได้มาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นหรือจากผลการศึกษาวิจัย จะพบว่าการจัดทำร่างพระราชบัญญัติยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับฟังความคิดเห็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมักไม่มีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบังคับใช้กฎหมายเมื่อผ่านเป็นพระราชบัญญัติแล้ว

3.2.1.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 1

คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรที่มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาตามมาตรา 142 ของรัฐธรรมนูญ จะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐตามกระบวนการ โดยในชั้นแรก เมื่อส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐต้องการมีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิม ก็จะจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยต้องเสนอหลักการ เหตุผล สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งข้อมูลอื่นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาในหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่หน่วยงานเจ้าของร่างเสนอว่ามีหลักการอย่างไร มีสาระสำคัญอย่างไร หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการ ก็จะดำเนินการเสนอต่อคณะกรรมการ

กฤษฎีกาเพื่อพิจารณาต่อไป แต่หากไม่เห็นชอบในหลักการ ก็จะส่งร่างกลับคืนให้ส่วนราชการไปพิจารณาทบทวนว่าจะเสนอใหม่โดยไปปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมอีกหรือไม่ ดังนั้น ในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็จะพิจารณาจากข้อมูล ข้อเท็จจริง หลักการ เหตุผล สาระสำคัญ ตามที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของเรื่องทำเสนอว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเนื่องจากเป็นการออกกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน คณะรัฐมนตรีจึงได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการเสนอร่างพระราชบัญญัติไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการจัดทำบันทึกการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ ซึ่งกำหนดแนวทางว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องจัดทำบันทึกตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติให้มีคุณภาพ โดยแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติอย่างแท้จริง เพื่อให้ผู้บริหารหรือคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ตัดสินใจได้ว่าสมควรมีกฎหมายนั้นหรือไม่[11] เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบกับหลักการ เหตุผล สาระสำคัญและเนื้อหาต่างๆ ของร่างพระราชบัญญัติที่หน่วยงานเสนอและมีมติเห็นชอบในหลักการ ก็จะส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาต่อไป อันเป็นการจบขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 1

3.2.1.3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี จึงเป็นหน่วยงานในฝ่ายบริหาร การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในขั้นตอนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงยังคงอยู่ในขั้นตอนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติโดยฝ่ายบริหารซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่สำคัญในการรับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย รวมถึงมีหน้าที่พิจารณาและจัดทำร่างพระราชบัญญัติตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย และช่วยเหลือหรือให้คำแนะนำเกี่ยวกับการร่างพระราชบัญญัติแก่หน่วยงานของรัฐ[12]

---

[11] หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0505/ว 124. *การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ* 30 สิงหาคม 2554. น. 2.

[12] พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522, มาตรา 62.

อย่างไรก็ตาม บทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการและส่งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คือ คณะกรรมการกฤษฎีกา (Council of State) โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี และเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงทำหน้าที่เพียงหน่วยสนับสนุนของคณะกรรมการกฤษฎีกาในการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านมติคณะรัฐมนตรี เท่านั้น ผู้ที่มีบทบาทหลักที่แท้จริงก็คือคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยในโครงสร้างของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะประกอบด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตำแหน่ง และมีกรรมการกฤษฎีกาที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะไม่กระทำโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งคณะ แต่จะมีการแบ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาออกเป็นคณะต่างๆ ตามความเชี่ยวชาญแต่ละด้าน โดยปัจจุบันมีการแบ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาออกเป็น 12 คณะ ดังนี้

1) คณะที่ 1 ด้านกฎหมายการเมืองการปกครอง
2) คณะที่ 2 ด้านกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน
3) คณะที่ 3 ด้านกฎหมายการเงิน
4) คณะที่ 4 ด้านกฎหมายคมนาคม
5) คณะที่ 5 ด้านกฎหมายการค้าและอุตสาหกรรม
6) คณะที่ 6 ด้านกฎหมายการค้าระหว่างประเทศและทรัพย์สินทางปัญญา
7) คณะที่ 7 ด้านกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติ
8) คณะที่ 8 ด้านกฎหมายการศึกษา
9) คณะที่ 9 ด้านกฎหมายสวัสดิการสังคม
10) คณะที่ 10 ด้านกฎหมายสาธารณสุข
11) คณะที่ 11 ด้านกฎหมายกระบวนการยุติธรรม
12) คณะที่ 12 ด้านกฎหมายการคลัง

คณะกรรมการกฤษฎีกาแต่ละคณะจะประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ ยังต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ด้วย เช่น ต้องเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า หรือผู้พิพากษาศาลฎีกา ตุลาการศาลปกครองสูงสุด หรือเป็นอาจารย์

สอนวิชากฎหมายในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกามาก่อน หรือเคยทำงานในการร่างพระราชบัญญัติมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปีซึ่งมีความชำนาญและความสามารถอันเป็นประโยชน์แก่งานของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะคัดเลือกบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญระดับสูงเพื่อเสนอเป็นกรรมการกฤษฎีกาเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

สำหรับบทบาทของคณะกรรมการกฤษฎีกาในการตรวจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการนั้น กฎหมายกำหนดให้กรรมการกฤษฎีกาคำนึงถึงความจำเป็น ความเป็นไปได้ และขอบเขตที่จะต้องมีกฎหมายดังกล่าว ความสอดคล้องกับหลักกฎหมายและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ความมีประสิทธิภาพของการจัดองค์กรและกลไกเพื่อการใช้บังคับกฎหมาย ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับการบริหารราชการ และภาระหรือความยุ่งยากของประชาชนหรือผู้ที่จะอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายนั้นด้วย และแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องเหมาะสม ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดมีปัญหาเกี่ยวกับสาระสำคัญของหลักการ หรือมีความเห็นขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนซึ่งมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกาจะเสนอความเห็นเพื่อขอให้มีการทบทวนในหลักการเสียก่อน หรือจะปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นและรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไปก็ได้[13]

อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีได้กำหนดแนวทางการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้ด้วยเช่นเดียวกับแนวทางการเสนอร่างพระราชบัญญัติของส่วนราชการ เช่น กรณีที่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขเล็กน้อยเฉพาะถ้อยคำและผู้แทนส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่ร่วมพิจารณาเห็นชอบ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งข้อเท็จจริงดังกล่าวแก่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบ หรือในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการยืนยันการเห็นชอบในการแก้ไขด้วย เป็นต้น[14]

เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ได้รับมอบหมายให้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับใดแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะบันทึกเป็นเรื่องเสร็จแล้วส่งร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ซึ่งอาจมีการแก้ไขปรับปรุงหรือเพิ่มเติมพร้อมทั้งหลักการ

---

[13] พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522, มาตรา 15 ทวิ.

[14] หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0505/ว 124. *การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ.* 30 สิงหาคม 2554, น. 2.

เหตุผล และสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ส่งกลับไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาในครั้งที่ 2 ต่อไป

3.2.1.4 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 2

ขั้นตอนหลังจากคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะส่งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นครั้งที่ 2 ซึ่งการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในครั้งนี้ถือเป็นขั้นตอนการพิจารณาขั้นสุดท้ายว่าจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่ส่วนราชการเสนอและตรวจทานแล้วโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในขั้นตอนต่อไป รวมถึงเป็นเรื่องที่จะได้รับความสนใจจากสาธารณะและภาคประชาชนด้วยหากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นเรื่องที่จะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ

ในการพิจารณาขั้นตอนนี้ นอกจากคณะรัฐมนตรีจะมีโอกาสได้พิจารณาทบทวนหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ส่วนราชการเสนอแล้ว คณะรัฐมนตรียังจะได้ข้อมูลและข้อคิดเห็นเพิ่มเติมจากคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีผู้ทรงความรู้ทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วย และหากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติใดแล้ว คณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในนามของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 142 ของรัฐธรรมนูญ ต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาว่าจะตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปหรือไม่

3.2.1.5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกกันว่า วิปรัฐบาล (Whip) ถือเป็นกลไกสำคัญของฝ่ายบริหารในงานหรือกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎร เช่น พิจารณาดำเนินการหรือประสานงานเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาตามที่ได้รับนโยบายจากนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ติดต่อประสานงานและเสนอข้อมูลแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร พิจารณาระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบก่อนการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา โดยมติของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือนโยบายของนายกรัฐมนตรีหรือมติ

คณะรัฐมนตรี และประสานงานกับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล เพื่อให้มีการลงมติที่สอดคล้องกันในเรื่องหรือญัตติใด ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา เป็นต้น[15]

จากอำนาจหน้าที่ข้างต้นทำให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรเข้ามามีบทบาทในกระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีอย่างมาก โดยคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่กลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณา หากร่างพระราชบัญญัติใดผ่านมติคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรให้เสนอต่อ สภาผู้แทนราษฎรได้ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะถูกบรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อรอการพิจารณาในวาระที่ 1 ต่อไป

3.2.2 กระบวนการพิจารณากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติไทย

รัฐสภาคือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ คือ เป็นสถาบันที่มีอำนาจในการตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามมิให้จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งก็หมายถึงหากรัฐจะกระทำการใดอันเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือสาธารณชน จะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งก็คือต้องตราเป็นพระราชบัญญัติโดยผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาในฐานะองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ

รัฐสภาไทยประกอบไปด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยทั้ง 2 สภามีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

3.2.2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำโดยแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน โดยเรียกว่า “สามวาระ” ดังนี้

1) วาระที่ 1 การพิจารณารับหลักการร่างพระราชบัญญัติ

การพิจารณาในวาระที่ 1 เป็นการพิจารณาในขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมากจากคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร่วมกันไม่น้อยกว่า 20 คน หรือศาล หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อร่วมกันไม่น้อยกว่า 10,000 รายชื่อ โดยจะพิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ เช่น คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... อันเป็นกฎหมายที่อนุวัติการตาม

---

[15] ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ปสส.. *คู่มือแนวทางการปฏิบัติงานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.).* มีนาคม 2551. น. 17-18.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 163 วรรคสาม มีหลักการคือ ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย[16] ซึ่งในขณะที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 อยู่แล้ว แต่เนื่องจากมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนใหม่ จึงต้องมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาว่าหลักการของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... ที่เสนอว่า “ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย” เห็นสมควรรับไว้พิจารณาต่อไปหรือไม่

กรณีร่างพระราชบัญญัติใดที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบหลักการแล้ว จะหมายถึงสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณา แต่หากมีมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติใดจะหมายถึงสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตกไป แต่อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัติบางฉบับจะไม่ตกไปทันทีแม้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการ หากร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาตามมาตรา 176 แต่มีเงื่อนไขว่าหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบแต่คะแนนเสียงที่ไม่เห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีสามารถร้องขอให้รัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ประชุมร่วมกันเพื่อลงมติอีกครั้งหนึ่งได้ ซึ่งหากรัฐสภาลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอีกครั้ง

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่ร่างพระราชบัญญัติใดจะได้รับการพิจารณาในวาระที่ 1 ขั้นรับหลักการของสภาผู้แทนราษฎร จะต้องพิจารณาด้วยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน (Money Bill) หรือไม่ กล่าวคือ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เข้าเงื่อนไข 4 ประการ ดังนี้[17]

(ก) เป็นกรณีตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

(ข) เป็นกรณีการจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

---

[16] หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0503/4063. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... . 9 มีนาคม 2553.

[17] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 143 วรรคหนึ่ง.

(ค) เป็นกรณีการกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ

(ง) เงินตรา

หากร่างพระราชบัญญัติใดมีสาระเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น จะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้กำกับดูแลการบริหารเงินงบประมาณแผ่นดินเสียก่อน สภาผู้แทนราษฎรจึงจะพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี เนื่องจากผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติในนามของคณะรัฐมนตรีก็คือนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นการให้คำรับรองแล้วโดยปริยาย แต่กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องเสนอต่อนายกรัฐมนตรีให้คำรับรองเสียก่อน

กรณีมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติใดโดยมิได้มีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีและเป็นกรณีสงสัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ จะเป็นหน้าที่ของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะร่วมกันพิจารณาวินิจฉัย[18] หากผลการวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรอง โดยหากนายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้ผู้เสนอเรื่องทราบถึงเหตุขัดข้องที่ไม่อาจเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับหลักการได้[19]

นอกจากนี้ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 นั้น หากมีผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติในทำนองเดียวกันหลายฉบับ เช่น มีร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ในขณะเดียวกันก็มีร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (นายภูมิ มูลศิลป์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 13,320 คน เป็นผู้เสนอ) และยังมีร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... (นายวิชัย ล้ำสุทธิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ เป็นผู้เสนอ) กรณีเช่นนี้ สภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ ไปในคราวเดียวกันได้ ซึ่งอาจลงมติรับหลักการในร่างพระราชบัญญัติใดฉบับหนึ่งหรือทั้ง 3 ฉบับก็ได้ โดยหากมีลงมติรับหลักการแห่งร่าง

---

[18] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 143 วรรคสอง และวรรคสาม.

[19] ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551, ข้อ 111.

พระราชบัญญัติ 2 ฉบับขึ้นไป จะต้องลงมติด้วยว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระต่อไป[20]

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติใดจะได้รับการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร จะต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีคำสั่งให้บรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น จึงเชื่อมโยงกับบทบาทการทำหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะได้นำเสนอในบทวิเคราะห์ปัญหาต่อไป

2) วาระที่ 2 การพิจารณาเรียงลำดับมาตรา

การพิจารณาในวาระที่ 2 เป็นการพิจารณารายละเอียดของสาระสำคัญและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัตินั้นจะเป็นการพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยหลังจากสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใดแล้ว จะแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการเฉพาะ หรืออาจมอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญสภาผู้แทนราษฎรคณะใดคณะหนึ่งรับไปพิจารณาก็ได้ ซึ่งการพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการเปรียบเสมือนการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติก่อนเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับ โดยการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการจะประกอบไปด้วยตัวแทนจากส่วนต่างๆ ในสภาผู้แทนราษฎร คือ กรรมาธิการในสัดส่วนพรรคร่วมรัฐบาลและกรรมาธิการในสัดส่วนของพรรคร่วมฝ่ายค้าน ซึ่งในส่วนของฝ่ายรัฐบาลโดยปกติจะมีการแต่งตั้งตัวแทนของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติและตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปเป็นกรรมาธิการด้วย เนื่องจากเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านวาระที่ 1 แต่หากเป็นกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการเป็นร่างที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องมีการแต่งตั้งผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นกรรมาธิการโดยต้องแต่งตั้งในสัดส่วนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกรรมาธิการทั้งหมด[21] จึงเห็นได้ว่าสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนตามรัฐธรรมนูญนอกจากจะมีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว ยังมีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติด้วย นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแล้วไม่ว่าจะเป็นร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์กรอิสระ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ การตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างดังกล่าว

---

[20] ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551, ข้อ 114 วรรคสาม.

[21] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 163 วรรคสี่.

ต้องประกอบไปด้วยตัวแทนองค์กรเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นๆ ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกรรมาธิการทั้งหมด ร่วมเป็นกรรมาธิการในการพิจารณาด้วย[22]

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมาธิการสามารถเพิ่มเติม ตัดทอน หรือแก้ไขเนื้อหาสาระในมาตราใดๆ ก็ได้ในร่างพระราชบัญญัติ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการไว้แล้ว โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการ มีสิทธิสงวนความเห็นของตนที่ได้เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมาธิการได้ เพื่อนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรในวาระต่อไป และในขณะเดียวกัน ระหว่างที่คณะกรรมาธิการที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติใดนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการ มีสิทธิเสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมาธิการได้ กล่าวคือ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดที่มิได้เป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้วเห็นว่าควรมีการเพิ่มเติม ตัดทอน หรือแก้ไขเนื้อหาสาระในมาตราใดๆ ก็ให้เสนอในรูปแบบ “คำแปรญัตติ” ต่อประธานคณะกรรมาธิการเพื่อให้เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมาธิการประกอบการพิจารณา และหากที่ประชุมคณะกรรมาธิการไม่เห็นด้วยกับคำแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอคำแปรญัตติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอคำแปรญัตติก็มีสิทธิสงวนคำแปรญัตติได้เพื่อจะนำเสนอคำแปรญัตติของตนต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อถึงคราวที่สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 ทั้งกรรมาธิการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างมีสิทธิเสนอแนะความคิดเห็นของตนในการเพิ่มเติม ตัดทอน หรือแก้ไขเนื้อหาสาระในมาตราใดๆ ของร่างพระราชบัญญัติได้ เพียงแต่หากได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการก็จะมีสิทธิในการนำเสนอและอภิปรายความเห็นในชั้นพิจารณาของคณะกรรมาธิการ ซึ่งมีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่

ภายหลังคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา ซึ่งจะได้รับการพิจารณาต่อเมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุมในวาระคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว โดยเมื่อถึงวาระการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว ขั้นตอนนี้ยังคงอยู่ในการพิจารณาวาระที่ 2 ของสภาผู้แทนราษฎร โดยพิจารณาเรียงลำดับมาตราเริ่มตั้งแต่ชื่อพระราชบัญญัติ หลักการ เหตุผล และมาตรา 1 จนถึงมาตราสุดท้าย ซึ่งคณะกรรมาธิการจะทำหน้าที่ชี้แจงรายละเอียด สาระสำคัญ เหตุผลต่างๆ เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติในแต่ละมาตราต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากร่าง

---

[22] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 152.

พระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการอาจมีความแตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาในคราวแรก ดังนั้น เมื่อมีการเพิ่มเติม ตัดทอน หรือแก้ไขเนื้อหาสาระในมาตราใดๆ คณะกรรมาธิการ (เสียงข้างมาก) จะเป็นผู้ชี้แจงเหตุผลต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อโน้มน้าวให้สมาชิกเห็นด้วยและลงมติเห็นชอบในมาตรานั้นๆ ขณะเดียวกัน กรรมาธิการเสียงข้างน้อยที่สงวนความเห็นและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้เป็นกรรมาธิการและได้สงวนคำแปรญัตติไว้ก็สามารถเสนอความเห็นหรือคำแปรญัตติของตนต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้สมาชิกได้ใช้ประกอบการพิจารณาได้ และเมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติแต่ละมาตรา โดยให้สมาชิกอภิปรายแสดงความคิดเห็นจนครบถ้วนแล้ว ก็จะมีการลงมติว่าในมาตรานั้นๆ จะเห็นด้วยกับร่างของคณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการเสียงข้างมาก) หรือไม่ หากไม่เห็นด้วยก็จะพิจารณาว่าจะแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นไปตามร่างเดิมของผู้เสนอหรือเป็นไปตามข้อสงวนคำแปรญัตติของผู้สงวนคำแปรญัตติหรือไม่ เมื่อพิจารณาเช่นนี้ไปจนกระทั่งสิ้นสุดมาตราสุดท้ายและลงมติเป็นประการใดแล้ว ก็จะมีการสรุปตัวร่างพระราชบัญญัติว่าหลังจากที่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว และสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเรียงลำดับมาตราแล้ว มีเนื้อหาสาระในแต่ละมาตราเป็นอย่างไร ทั้งนี้ สมาชิกสามารถขอแก้ไขถ้อยคำได้แต่ไม่สามารถขอแก้ไขเนื้อความได้อีกเนื่องจากผ่านมติมาแล้วในแต่ละมาตรา

3) วาระที่ 3 การให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 3 เป็นการพิจารณาหลังจากที่ได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วเรียงลำดับมาตรา โดยวาระที่ 3 จะกระทำการพิจารณาเพียงว่าจะให้ความเห็นชอบตามร่างพระราชบัญญัติที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขในวาระที่ 2 หรือไม่ โดยไม่มีการอภิปราย ดังนั้น มติของที่ประชุมจึงมีได้เพียง 2 ประการ คือ เห็นชอบกับไม่เห็นชอบ กรณีเห็นชอบจะถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณากลั่นกรองในรอบสุดท้าย แต่กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบก็จะถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปโดยจะไม่ได้รับการพิจารณาในรัฐสภาอีก

3.2.2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภา

วุฒิสภา (Senate) ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่สำคัญอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งเป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กลั่นกรองกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญต่างๆ พิจารณาให้

บุคคลดำรงตำแหน่ง และถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง[23] โดยบทบาทในการกลั่นกรองกฎหมาย นั่นหมายถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว ซึ่งวุฒิสภาต้องพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว วุฒิสภามีความเห็นอย่างไร แม้วุฒิสภาจะไม่มีอำนาจหรือมีบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมากเหมือนเช่นสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็มิได้หมายความว่ากระบวนการในกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาจะไม่มีความสำคัญ ในทางกลับกันกระบวนการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภา สามารถช่วยให้ร่างพระราชบัญญัติที่มีที่มาจากส่วนราชการ ผ่านการพิจารณาอย่างละเอียดโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา ผ่านการอนุมัติหลักการโดยคณะรัฐมนตรี และผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร สามารถออกมาใช้บังคับได้อย่างรอบคอบและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกระบวนการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภาจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบมาให้วุฒิสภาพิจารณา แต่กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัตเกี่ยวด้วยการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่แตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎรที่มิได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้แต่ประการใด

การพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วจะกระทำโดยแบ่งออกเป็น 3 วาระ เช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร[24] ดังนี้

1) วาระที่ 1 การพิจารณารับร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรไว้พิจารณา

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวาระที่ 1 ของวุฒิสภา มีลักษณะคล้ายกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ เป็นการพิจารณาหลักการเหตุผลทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม แม้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร แต่หากเป็นร่างอันมีที่มาจากการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง วุฒิสภาจะเปิดโอกาสให้ตัวแทนของประชาชนที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นผู้ชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมด้วย และเมื่อการชี้แจงหลักการเหตุผลของการเสนอร่างพระราชบัญญัติและมีการอภิปรายทั่วไปครบถ้วนแล้ว วุฒิสภาจะลงมติในวาระที่ 1 ว่าจะรับร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรไว้พิจารณาหรือไม่ ซึ่งแตกต่างจากมติของสภาผู้แทนราษฎรเพราะสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติหรือไม่ กรณีเช่นนี้ถือได้ว่า

---

[23] *อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.* สืบค้น 15 พฤศจิกายน 2557, จาก http://www.senate.go.th/w3c/senate/main.php?url=content&id=17.

[24] ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551, ข้อ 135.

การจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใดเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสิทธิขาดของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น วุฒิสภามีเพียงหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบหลักการและปรับปรุงแก้ไขจนเป็นร่างของสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีบทบาทในการพิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใดเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะได้วิเคราะห์ประเด็นปัญหาดังกล่าวต่อไปด้วย

2) วาระที่ 2 การพิจารณาเรียงลำดับมาตรา และวาระที่ 3 การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 มีขั้นตอนการพิจารณาเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 แต่บริบทของการพิจารณาแตกต่างกัน กล่าวคือ เนื่องจากวุฒิสภาไม่มีอำนาจในการออกกฎหมาย เป็นการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การพิจารณาของวุฒิสภาจึงมีมติได้เป็น 2 ประการ คือ รับร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรไว้พิจารณากับไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร กรณีที่ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร จะเข้ากรณีที่วุฒิสภามีมติยับยั้งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นไว้ก่อน แล้วส่งให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถหยิบยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งมาพิจารณาใหม่อีกครั้งได้ แต่ต้องพ้นระยะเวลา 180 วัน นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติคืน โดยเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาและนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไปได้[25]

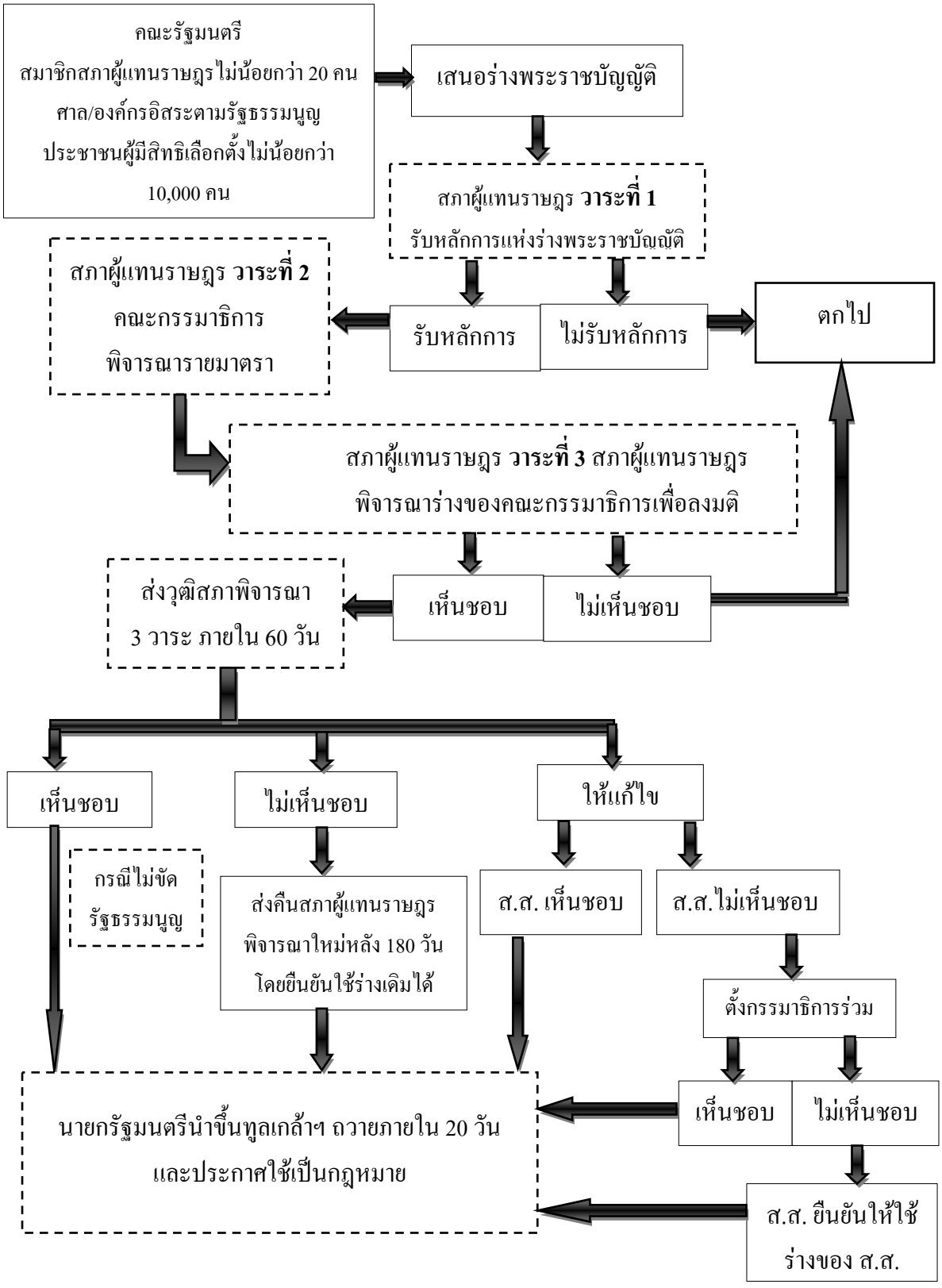
กรณีที่วุฒิสภาลงมติรับร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรไว้พิจารณาก็จะมีกระบวนการพิจารณาเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร โดยกรณีปกติจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ซึ่งอาจขยายระยะเวลาได้อีกแต่ไม่เกิน 30 วัน เมื่อวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 เสร็จแล้ว ผลการพิจารณาจะมี 2 ประการ ได้แก่ (1) วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร กรณีนี้ถือว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแล้ว ก็ดำเนินการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไปได้ และ (2) วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกรณีหลังนี้ ให้ส่งร่าง

---

[25] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 147 และมาตรา 148.

พระราชบัญญัติคืนสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาว่าจะเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาหรือไม่ กรณีสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบกับร่างที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่หากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยการตั้งกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้รายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณา หากทั้งสองสภาเห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาเสร็จแล้ว ก็ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น แต่หากสภาหนึ่งสภาใดหรือทั้งสองสภาไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 180 วันแล้ว สภาผู้แทนราษฎรสามารถยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้โดยสามารถยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรหรือร่างของคณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วก้ได้ โดยต้องได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะถือว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป แต่กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจหยิบยกร่างพระราชบัญญัตินั้นพิจารณาได้ทันที โดยต้องได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่จึงจะถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา

ผังแสดงกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาไทย



ภาพที่ 3.1 ผังแสดงกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลไทย

3.3 การเสนอกฎหมายโดยประชาชนในต่างประเทศ

3.3.1 การเสนอกฎหมายโดยประชาชนของสหพันธ์ของสาธารณรัฐเยอรมนี[26]

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีปกครองรูปแบบสหพันธ์สาธารณรัฐ (Federal Republic) โดยแบ่งเป็นสหพันธรัฐและมลรัฐต่างๆ กว่า 16 รัฐ แต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญและกฎหมายในรูปรัฐบัญญัติเป็นของตัวเอง ส่วนกฎหมายในระดับสหพันธรัฐนั้นจะเป็นไปตามที่กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ของสหพันธรัฐกำหนด

ประชาชนชาวสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงได้โดยหลัก 2 เรื่อง คือ การเลือกตั้ง (Election) และการออกเสียงประชามติ (Referendum) ดังที่รัฐธรรมนูญมาตรา 20(2) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีบัญญัติให้อำนาจรัฐมาจากประชาชนโดยการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ แต่ด้วยรัฐธรรมนูญจำกัดเรื่องสิทธิในการลงประชามติของประชาชนชาวสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไว้เพียงเฉพาะเรื่องการเปลี่ยนแปลงเขตแดนของมลรัฐเท่านั้น ดังนั้น กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนชาวสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงไม่สามารถใช้สิทธิได้ในระดับสหพันธรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับมลรัฐมีการกำหนดกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) ไว้ โดยมีกระบวนการโดยสรุป ดังนี้

3.3.1.1 ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติ

ด้วยมลรัฐแต่ละแห่งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีรัฐธรรมนูญใช้บังคับเป็นของตนเอง ดังนั้น กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของแต่ละรัฐจึงอาจมีความแตกต่างกันได้ แต่อย่างไรก็ตาม ทุกมลรัฐได้กำหนดให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาของมลรัฐพิจารณา โดยแทบทุกมลรัฐกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเสนอร่างรัฐบัญญัติต่อรัฐสภาพิจารณาได้นั้นต้องเป็นประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หรือ Voter ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและเป็นผู้ที่ได้ลงทะเบียนในทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วยแล้ว โดยต้องมาออกเสียงเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนดด้วย

อย่างไรก็ตาม นอกจากคุณสมบัติแล้ว ยังได้กำหนดจำนวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ด้วย แต่เงื่อนไขนี้แต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกันโดยบางมลรัฐกำหนดเป็นตัวเลขชัดเจน เช่น มลรัฐ Brandenburg ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20,000 คน หรือในมลรัฐ Sachsen ต้องไม่น้อยกว่า 40,000 คน เป็นต้น แต่บางมลรัฐก็กำหนดเป็นสัดส่วน เช่น มลรัฐ Bayern กำหนดสัดส่วนที่ 1 ใน 10 ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในมลรัฐ เป็นต้น

---

[26] จาก *หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน The initiative Process.* (น. 67-80), โดย วนิดา แสงสารพันธ์, 2548, กรุงเทพ : วิญญูชน.

3.3.1.2 ประเภทกฎหมายที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติ

ประเภทของกฎหมายที่แต่ละมลรัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้มี 3 ประเภท คือ รัฐธรรมนูญ รัฐบัญญัติ และคำร้อง

สำหรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้น แต่ละมลรัฐต่างกำหนดให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐต้องมีประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเข้าชื่อริเริ่มในการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนุญ และต้องได้คะแนนเสียงสนับสนุนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงตามจำนวนและระยะเวลาที่แต่ละรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐกำหนดไว้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Brandenburg มลรัฐ Thüringen มลรัฐ Sachsen มลรัฐ Niedersachsen และมลรัฐ Schleswig-Holstein เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม มีบางมลรัฐ เช่น มลรัฐ Thüringen กำหนดให้การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยจำกัดบางประเด็นที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ เช่น การแก้ไขที่กระทบมาตรา 1 เรื่องเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ มาตรา 44 (1) ความเป็นนิติรัฐ มาตรา 45 เรื่องการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือมาตรา 47 (4) ความผูกพันต่อกฎหมายและรัฐธรรมนูญของฝ่ายนิติบัญญัติ

ส่วนการเสนอร่างรัฐบัญญัติเพื่อแก้ไขปรับปรุงรัฐบัญญัติต้องเป็นการเสนอเพื่อปรับปรุงภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละมลรัฐเท่านั้น โดยอาจเป็นการเสนอเพื่อให้มีการตรากฎหมายใหม่ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเดิม หรือเพื่อยกเลิกกฎหมายก็ได้ โดยหลักเกณฑ์และวิธีการในรายละเอียดของแต่ละมลรัฐจะแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตามการเข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติของประชาชนยังมีข้อจำกัดอยู่พอสมควร เช่น ต้องไม่ใช่กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณของมลรัฐ กฎหมายเกี่ยวกับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนของข้าราชการ กฎหมายเกี่ยวกับรายได้ กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมของรัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจการตัดสินใจของบุคลากร หรือแม้กระทั่งร่างรัฐบัญญัติที่มีเนื้อหาขัดกับหลักการพื้นฐานการปกครองในระบอบนิติรัฐที่เป็นประชาธิปไตยและสังคมรัฐ ก็ไม่สามารถเสนอได้

3.3.1.3 รูปแบบร่างรัฐบัญญัติที่เข้าชื่อเสนอ

เมื่อประชาชนชาวสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีของแต่ละมลรัฐต้องการเข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติต่อรัฐสภาของมลรัฐพิจารณา ต้องจัดทำเป็นร่างรัฐบัญญัติอย่างเป็นทางการ (formulated-Initiative) เหมือนเช่นที่รัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐต้องการเสนอร่างรัฐบัญญัติต่อสภาบุนเดสตักพิจารณา ซึ่งร่างรัฐบัญญัติอย่างเป็นทางการนี้ ต้องประกอบไปด้วยร่างรัฐบัญญัติและหลักการเหตุผลประกอบการเสนอ

3.3.1.4 กระบวนการในการเข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติ

แม้ว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของแต่ละมลรัฐในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะแตกต่างกันในรายละเอียด แต่หลักเกณฑ์หรือขั้นตอนกระบวนการสำคัญ

ร่วมกันที่แต่ละมลรัฐได้กำหนดไว้ 3 เรื่องคือ การริเริ่มโดยประชาชน (Volksinitiative) การเรียกร้องของประชาชน (Volksbegehren) และ การออกเสียงประชามติ (Volksentscheid)

1) การริเริ่มโดยประชาชน

โดยปกติร่างรัฐบัญญัติที่จะเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะมีผู้มีสิทธิเสนอ 3 กลุ่ม คือ รัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการริเริ่มโดยประชาชนโดยต้องเป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น อันเป็นการแสดงความประสงค์ให้มลรัฐดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดทางการเมือง เพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือรัฐบัญญัติ รวมถึงคำร้องต่างๆ โดยหากเป็นการเสนอร่างรัฐบัญญัติต้องมีร่างรัฐบัญญัติเสนอพร้อมหลักการเหตุผล และต้องมีประชาชนตามจำนวนที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนดให้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และเมื่อมีการยื่นคำร้องขอเสนอร่างรัฐบัญญัติแล้วจะต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ โดยแต่ละมลรัฐกำหนดไว้แตกต่างกัน บางมลรัฐกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบ และบางมลรัฐกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการตรวจสอบ ซึ่งการตรวจสอบนี้เป็นการตรวจความถูกต้องและความชอบด้วยคำร้องว่าเป็นคำร้องที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือเป็นคำร้องเสนอร่างรัฐบัญญัติที่ห้ามมิให้ริเริ่มเสนอหรือไม่ หากกรณีที่คำร้องเสนอร่างรัฐบัญญัติไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ ต้องดำเนินการส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญมลรัฐวินิจฉัยต่อไป หากวินิจฉัยว่าไม่ขัดก็ให้ส่งกลับมายังสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

ในกระบวนการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องตั้งตัวแทนของตนเข้าชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรถึงหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างรัฐบัญญัติ เมื่อได้รับทราบข้อมูลต่างๆ แล้ว สภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ต้องดำเนินการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติของประชาชนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนด ซึ่งอาจกำหนดไว้แตกต่างกัน หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติของประชาชน ก็จะประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่หากไม่เห็นชอบหรือเห็นชอบแต่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างของประชาชนก็ต้องจัดให้มีกระบวนการเรียกร้องของประชาชนขึ้นหากมีผู้แทนของประชาชนที่ริเริ่มเสนอร่างรัฐบัญญัติร้องขอ แต่อย่างไรก็ตาม บางมลรัฐมิได้กำหนดขั้นตอนการเข้าเชื่อเสนอกฎหมายโดยเริ่มจากกระบวนการริเริ่มโดยประชาชน แต่เริ่มต้นจากกระบวนการเรียกร้องของประชาชนเลย

2) การเรียกร้องของประชาชน

กระบวนการเรียกร้องของประชาชนถือเป็นกระบวนการที่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของแต่ละมลรัฐมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติโดยกระบวนการดังกล่าวจะถือว่าผ่านขั้นตอนและมีผลสมบูรณ์ได้ต่อเมื่อมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงนามให้การสนับสนุนตามจำนวนและระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน แต่

ต้องมีองค์ประกอบสำคัญคือ จำนวนประชาชนที่ให้การสนับสนุนและภายในระยะเวลาที่กำหนด เช่น มลรัฐ Sachsen กำหนดให้กระบวนการเรียกร้องของประชาชนมีผลสมบูรณ์เมื่อได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 450,000 คน ภายในระยะเวลา 6 เดือน

อย่างไรก็ตาม แม้กระบวนการเรียกร้องของประชาชนข้างต้นจะมีผลสมบูรณ์ตามจำนวนผู้ให้การสนับสนุนภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว หากสภาผู้แทนราษฎรยังไม่เห็นชอบกับการเรียกร้องของประชาชน ต้องเข้าสู่กระบวนการออกเสียงประชามติ ยกเว้นบางมลรัฐที่กำหนดว่าแม้สภาผู้แทนราษฎรจะเห็นชอบด้วยกับกระบวนการเรียกร้องของประชาชน ก็ต้องทำประชามติด้วยเช่นกัน

3) การออกเสียงประชามติ

กระบวนการออกเสียงประชามติในมลรัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกิดขึ้นจากการที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ดำเนินการตามกระบวนการเรียกร้องของประชาชน หรือบางมลรัฐกำหนดว่าหากมีกระบวนการเรียกร้องของประชาชนที่สมบูรณ์แล้วแม้สภาผู้แทนราษฎรจะเห็นพ้องด้วยก็ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กฎหมายแต่ละมลรัฐกำหนดซึ่งต่างกัน บางมลรัฐกำหนดไว้ที่ 6 เดือน หรือบางมลรัฐกำหนดไว้ที่ 3 เดือน โดยสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอร่างรัฐบัญญัติหรือข้อเสนออื่นเพื่อเป็นทางเลือกให้กับประชาชนในการออกเสียงประชามติด้วยก็ได้ ส่วนร่างรัฐบัญญัติของประชาชนหรือร่างรัฐบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ร่างใดจะได้รับความเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่แต่ละมลรัฐกำหนด เช่น มลรัฐ Brandenburg กำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนโดยเสียงข้างมาก และเสียงข้างมากดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดของมลรัฐ เป็นต้น หรือมลรัฐ Thüringen กำหนดเงื่อนไขว่าต้องได้รับเสียงข้างมากจากผู้มาออกเสียงประชามติมากกว่า 1 ใน 3 ของผู้มีสิทธิออกเสียง แต่หากเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องได้รับเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียง เป็นต้น

3.3.1.5 ผลในการเข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติ

กระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติโดยประชาชนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่มีขั้นตอนในการริเริ่มโดยประชาชน การเรียกร้องของประชาชน และการออกเสียงประชามติ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น หากข้อเสนอหรือข้อเรียกร้องของประชาชนมีการดำเนินการตามขั้นตอน และผ่านหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างครบถ้วนแล้ว ร่างรัฐบัญญัติของประชาชนก็จะเป็นกฎหมายบังคับใช้ได้เช่นเดียวกับกฎหมายทั่วไปที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ส่วนร่างรัฐบัญญัติที่ไม่ผ่านกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ จะสามารถยื่นใหม่ได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับ

ช่องทางที่กฎหมายแต่ละมลรัฐกำหนด เช่นบางมลรัฐกำหนดว่าให้สามารถเสนอร่างรัฐบัญญัติได้ใหม่อีกครั้งภายหลังสิ้นสุดอายุของสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม อาจมีกรณีที่มีร่างรัฐบัญญัติหลายฉบับเข้าสู่กระบวนการประชามติ โดยที่ร่างรัฐบัญญัติแต่ละฉบับเป็นร่างรัฐบัญญัติเรื่องเดียวกันแต่มีเนื้อหาหรือสาระสำคัญในรายละเอียดแตกต่างกัน กรณีดังกล่าวผลของการออกเสียงประชามติจะทำให้ร่างรัฐบัญญัติฉบับใดเป็นกฎหมายนั้นต้องพิจารณาจากผลของการออกเสียงประชามติแต่ละฉบับเป็นหลักในการพิจารณา โดยร่างรัฐบัญญัติใดที่ได้รับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบมากกว่าจะเป็นร่างที่ได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่หากได้รับคะแนนเสียงเท่ากัน ก็จะพิจารณาคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบ โดยนำมาหักออกจากคะแนนเสียงที่ได้รับความเห็นชอบ หากหักคะแนนเสียงออกแล้ว คะแนนเสียงที่ได้รับความเห็นชอบมีมากกว่า ก็จะเป็นร่างรัฐบัญญัติที่ได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ดังนั้น การออกเสียงประชามติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบจึงเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญมาก หากมีผู้ไม่เห็นชอบไม่ไปออกเสียงว่าไม่เห็นชอบ ก็อาจมีผลต่อการประกาศใช้ร่างรัฐบัญญัติได้

3.3.2 การเสนอกฎหมายโดยประชาชนของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ (Federal Republic) ประกอบด้วยมลรัฐต่างๆ จำนวน 50 มลรัฐ แต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญและกฎหมายเป็นของตนเอง การปกครองของสหรัฐอเมริกาได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ในหลายเรื่อง เช่น การออกเสียงยอมรับหรือไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญหรือการยอมรับหรือปฏิเสธกฎหมายที่ออกโดยสภานิติบัญญัติแห่งรัฐโดยใช้วิธีการออกเสียประชามติ (Referendum) หรือการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) เป็นต้น โดยการมีส่วนร่วมทั้ง 2 เรื่องดังกล่าว นับว่าเป็นการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Legislation) แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการดังกล่าวเป็นเพียงกระบวนการที่ใช้ในระดับมลรัฐเท่านั้น แต่ไม่เคยมีการใช้กระบวนการดังกล่าวในระดับสหพันธรัฐหรือระดับชาติ เนื่องจากไม่เคยได้รับการยอมรับจากรัฐสภา (Congress) แต่สำหรับในระดับมลรัฐแล้ว กระบวนการมีส่วนทางโดยตรงของประชาชนมีการพัฒนาและได้รับการยอมรับมากขึ้น โดยเฉพาะกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน มีสัดส่วนร้อยละ 4 ที่มีการริเริ่มของประชาชนในการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญระดับมลรัฐ

สำหรับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนของสหรัฐอเมริกาในระดับมลรัฐมีหลักเกณฑ์สาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

3.3.2.1 ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติ

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติของสหรัฐอเมริกานั้นขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมลรัฐจะกำหนด แต่ทุกมลรัฐกำหนดให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้ง (Voter) เป็น

ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้แต่ต้องเป็นผู้ที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว (Registered Voter)[27] เพื่อเป็นการแสดงถึงคุณสมบัติว่าเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

สำหรับจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นมิได้กำหนดจำนวนไว้ตายตัว แต่กำหนดเป็นอัตราร้อยละ โดยกำหนดฐานที่แตกต่างกัน บางมลรัฐใช้อัตราร้อยละของจำนวนประชาชนที่มาออกเสียงเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา บางมลรัฐใช้ฐานประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้ หรือบางมลรัฐใช้ฐานของประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไปทั้งหมด ของประชาชนแต่ละมลรัฐซึ่งแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน

3.3.2.2 ประเภทกฎหมายที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติโดยประชาชน[28]

สหรัฐอเมริกากำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในกฎหมาย 2 ประเภท ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ (Constitutional Initiative) และรัฐบัญญัติ (Statutory Initiative) โดยในการให้สิทธิแก่ประชาชนในการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐนั้น สามารถเสนอขอให้มีการแก้ไขได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐจะให้สิทธิแก่ประชาชน โดยในบางมลรัฐได้มีการจำกัดสิทธิของประชาชนในบางกรณีที่ไม่อาจเข้าชื่อเพื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญในบางเรื่องได้ เช่น ห้ามเสนอกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร งบประมาณ การจัดตั้งศาล เป็นต้น เช่นในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ Wyoming หรือการจำกัดสิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนในกรณีสิทธิการได้รับค่าทดแทนเพื่อความเสียหายสำหรับทรัพย์สินของเอกชนจากการใช้ประโยชน์ของรัฐ สิทธิการได้รับความคุ้มครองจากศาล สิทธิการได้รับการพิจารณาคดีโดยลูกขุน สิทธิการได้รับการคุ้มครองจากการค้นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เสรีภาพในการพูด หรือเสรีภาพในการเลือกตั้ง เป็นต้น ดังที่รัฐธรรมนูญของมลรัฐ Massachusetts

สำหรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายประเภทรัฐบัญญัติมีมากกว่า 21 มลรัฐ ที่ให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอรัฐบัญญัติได้ ได้แก่ Alaska, California, Utah, Idaho, North Dakota, Massachusetts, Colorado, Oregon, Missouri, Wyoming, Montana, South Dakota, Ohio, Nebraska, Arkansas, Oklahoma, Arizona และ Nevada ทั้งนี้ หลักการสำคัญของการเปิดโอกาสให้ประชาชนของมลรัฐมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้คือ ร่างรัฐบัญญัติที่ร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ ส่วนบางมลรัฐอาจกำหนดข้อจำกัดไว้เป็นการเฉพาะ เช่น มลรัฐ

---

[27] จาก *การนำเอาระบบการออกเสียงประชามติมาใช้ในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต) (น. 73), โดย ทวีสิน กีรติสุวรรณ, 25438, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

[28] จาก *กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย : กรณีศึกษาการเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต) (น. 25-27), โดย มนันญา ภู่แก้ว, 2548, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

California ไม่อนุญาตให้เสนอกฎหมายที่เป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือของนิติบุคคล เป็นต้น

3.3.2.3 รูปแบบของการเข้าชื่อเสนอร่างร่างรัฐบัญญัติโดยประชาชน[29]

รูปแบบการเสนอกฎหมายของประชาชนอาจแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ Indirect Initiative หรือการริเริ่มเสนอขอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประชาชนโดยทางอ้อม ซึ่งจะส่งให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด หากฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอแก้ไขกฎหมายของประชาชนจนกระทั่งออกเป็นกฎหมายใช้บังคับอันมีเนื้อสาระที่แก้ไขเป็นเนื้อหาเดียวกับข้อเสนอของประชาชนแล้ว ถือว่าการริเริ่มข้อเสนอของประชาชนนั้นถูกถอนไป โดยศาลจะเป็นผู้พิจารณาว่าการแก้ไขกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมีเนื้อหาเดียวกับกฎหมายของประชาชนหรือไม่ แต่หากฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของประชาชน หรือไม่พิจารณาภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือเห็นชอบการแก้ไขกฎหมายที่มีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับที่ประชาชนริเริ่มเสนอ ข้อเสนอการแก้ไขกฎหมายของประชาชนนั้นจะถูกนำมาให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งของมลรัฐพิจารณาและออกเสียงประชามติ (Referendum) ว่าจะรับหรือปฏิเสธข้อเสนอการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีประชาชนกลุ่มหนึ่งได้ริเริ่มหรือไม่ ทั้งนี้ การเสนอให้ประชาชนออกเสียงประชามติในข้อเสนอแก้ไขกฎหมายนี้จะกระทำในคราวเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งรูปแบบ Indirect Initiative นี้มีการนำมาใช้ในมลรัฐ Maine, Massachusetts, Michigan, South Dakota, และ Nevada

อีกรูปแบบหนึ่งคือ Direct Initiative เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ปราศจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งข้อเสนอการแก้ไขกฎหมายของประชาชนจะถูกเผยแพร่สู่สาธารณะเพื่อขอเสียงสนับสนุนในการเข้าชื่อ เมื่อได้จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว จะนำไปสู่การออกเสียงประชามติ โดยจะต้องได้คะแนนเสียงข้างมาก (Majority Vote) ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เมื่อร่างรัฐบัญญัติใดได้รับคะแนนเสียงข้างมากถือได้ว่าเป็นร่างรัฐบัญญัติอันเป็นที่ยอมรับของประชาชนเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ซึ่งกระบวนการ Direct Initiative นี้ไม่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด โดยมลรัฐที่มีกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายแบบ Direct initiative นี้ ได้แก่ Missouri, Nebraska, North Dakota, Oklahoma, Arizona, Colorado, Idaho, Montana, Wyoming, Alaska, California, Oregon และ Washington

---

[29] *กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย : กรณีศึกษา การเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา* (น. 28-29). เล่มเดิม.

3.3.2.4 กระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติโดยประชาชน[30]

กระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติของประชาชนในแต่ละมลรัฐจะมีการกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ไว้แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นจำนวนผู้เริ่มก่อการ เนื้อหาของกฎหมายที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติม กระบวนการเสนอขั้นแรก กระบวนการประชาสัมพันธ์เพื่อหาผู้สนับสนุนและร่วมเข้าชื่อ และระยะเวลาในการดำเนินการ ตลอดจนผู้มีสิทธิในการพิจารณาร่าง รัฐบัญญัติที่เข้าชื่อโดยประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่กลุ่มผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายจะต้องให้ความสำคัญคือกระบวนการเข้าชื่อ ซึ่งประกอบไปด้วยเงื่อนไขสำคัญ 3 เรื่อง ได้แก่

1) รูปแบบข้อเสนอ

รูปแบบในการจัดข้อเสนอการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชนของทุกมลรัฐไม่แตกต่างกัน โดยต้องมีหัวเรื่อง จุดมุ่งหมายที่ชัดเจน ประเด็นที่ต้องการแก้ไข หรือการกำหนดให้ข้อเสนอของประชาชนต้องมีลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ให้การสนับสนุนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด เมื่อดำเนินการแล้ว ข้อเสนอของประชาชนจะถูกส่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณา ซึ่งประเด็นที่จะพิจารณาคือร่างข้อเสนอของประชาชนเป็นเรื่องที่ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐหรือไม่ หรือเป็นข้อเสนอที่กฎหมายจำกัดมิให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอหรือไม่ เช่น ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ เป็นต้น หากเป็นร่างรัฐบัญญัติที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด ก็จะเสนอให้ประชาชนแห่งมลรัฐได้พิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบ แต่ในกรณีบางมลรัฐที่มีรูปแบบการเสนอร่างรัฐบัญญัติแบบ Indirect Initiative นั้น ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิคัดค้านข้อเสนอของประชาชนดังกล่าวได้ เพราะกระบวนการพิจารณาจะต้องผ่านฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อน หากเห็นชอบก็จะออกกฎหมายตามความต้องการของประชาชนโดยไม่ต้องจัดให้มีการลงประชามติ

2) ระยะเวลาในการเสนอ

ระยะเวลาในการเสนอข้อเสนอโดยประชาชนเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายจะต้องกระทำภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อันได้แก่ ยื่นข้อเสนอภายในระยะเวลาที่กำหนด และมีการรวบรวมรายชื่อประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามเวลาที่กำหนด โดยระยะเวลาในการยื่นข้อเสนอในรัฐที่มีรูปแบบ Indirect Initiative อาจกำหนดให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่พิจารณาเบื้องต้นเป็นการล่วงหน้า 60 วัน หรือ 90 วัน ก่อนการเลือกตั้งทั่วไป แล้วแต่รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐจะกำหนด แต่แม้ว่าจะไม่ยื่นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ก็สามารถนำข้อเสนอของประชาชนไปดำเนินการลงประชามติได้ แต่ต้องอยู่ในการเลือกตั้งคราวถัดไป ส่วนระยะเวลาในการ

---

[30] *หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน The initiative Process* (น. 60-64). เล่มเดิม.

รวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่างรัฐบัญญัตินั้น แต่ละมลรัฐก็กำหนดจำนวนไว้แตกต่างกัน ซึ่งการดำเนินการจะต้องทำให้แล้วเสร็จภายนะเวลาที่กฎหมายกำหนด

3) คะแนนเสียงให้ความเห็นชอบต่อข้อเสนอ

เนื่องจากร่างรัฐบัญญัติโดยประชาชนที่ผ่านกระบวนการเข้าชื่อเสนอและกระบวนการตรวจสอบของฝ่ายรัฐ ตลอดจนการยื่นภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐกำหนดจะถูกนำไปเสนอเพื่อให้ประชาชนแห่งมลรัฐได้ออกเสียงลงประชามติ ซึ่งหากผ่าน มติของประชาชนข้อเสนอนั้นจะถูกประกาศใช้เป็นกฎหมายในทันที โดยเฉพาะรูปแบบ Direct Initiative ที่เป็นกระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยไม่ผ่านฝ่ายนิติบัญญัติเลย จึงต้องมีการกำหนดเกณฑ์การผ่านความเห็นชอบ ซึ่งแต่ละมลรัฐจะกำหนดไว้แตกต่างกัน เช่น ต้องได้เสียงข้างมาก หรือต้องได้เสียงข้างมากและต้องได้จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเท่าใดของจำนวนผู้มาออกเสียงลงประชามติด้วย

3.3.2.5 ผลในการเข้าชื่อเสนอร่างรัฐบัญญัติ[31]

เมื่อร่างรัฐบัญญัติที่ริเริ่มเสนอโดยประชาชนได้ผ่านกระบวนการครบขั้นตอนต่างๆ ตามที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนดไว้แล้ว และได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบจากประชาชนที่เห็นว่าควรเป็นกฎหมาย ร่างรัฐบัญญัตินั้นจะมีผลบังคับใช้ได้ในทันทีโดยจะมีการประกาศหรือแถลงการณ์ของผู้ว่าการรัฐ เมื่อมีการประกาศแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบนี้ได้จนกว่าจะครบกำหนดระยะเวลาหรือมีเงื่อนไขอื่นใดที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแต่ละรัฐกำหนดไว้แตกต่างกัน เช่น บางมลรัฐกำหนดว่ากฎหมายที่ผ่านกระบวนการริเริ่มโดยประชาชน (Initiative Process) ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกได้หากกฎหมายนั้นให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติกระทำได้ แต่หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเสียก่อน ซึ่งเป็นการกำหนดในเรื่องเงื่อนไข หรือบางมลรัฐกำหนดว่าจะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกได้เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการบังคับใช้ไปแล้ว 3 ปี ซึ่งเป็นการกำหนดในเรื่องเงื่อนเวลา แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่กฎหมาย แต่ละมลรัฐบัญญัติไว้เป็นเงื่อนไขเดียวกันคือ รัฐบาลมลรัฐไม่สามารถ Veto กฎหมายที่ผ่านกระบวนการริเริ่มเสนอโดยประชาชนได้

ส่วนกรณีที่มีการริเริ่มเสนอร่างรัฐบัญญัติโดยประชาชนตั้งแต่ 2 กลุ่มขึ้นไป โดยต่างได้รับคะแนนเสียงจากการออกเสียงประชามติเช่นเดียวกัน กรณีนี้ให้ร่างรัฐบัญญัติของกลุ่มประชาชนที่ได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนมากกว่าได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมาย เป็นการยึดหลักเสียงข้างมากในการออกเสียงประชามติของประชาชน

---

[31] แหล่งเดิม. (น. 65-66).

3.4 การเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามกฎหมายไทย

ด้วยรัฐสภาเป็นองค์กรหรือสถาบันตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจในการตรากฎหมายเพื่อออกใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับประชาชนทุกภาคส่วนของสังคม ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวยังมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกภาคส่วนได้อย่างจริง เนื่องจากสังคมมีความหลากหลาย ทำให้เกิดแนวคิดในการกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) อันเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านนิติบัญญัติในระบอบประชาธิปไตยและเป็นการส่งเสริมหรือเกื้อหนุนประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy) ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่อยู่แล้วให้สามารถทำหน้าที่ได้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายของไทย ได้เริ่มต้นขึ้นภายหลังการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2540 โดยได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายได้ โดยจะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติมาด้วย[32] โดยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และรายละเอียดที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 จนกระทั่งมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิทธิดังกล่าวยังคงได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ และมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เป็นกฎหมายลำดับรองที่กำหนดรายละเอียดในเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถูกยกเลิกการใช้บังคับโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 เป็นเหตุให้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนเป็นอันระงับไปชั่วคราว เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติตามมาตรา 163 รองรับไว้เช่นเดิม แต่อย่างไรก็ตาม คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยรัฐธรรมนูญดังกล่าวบัญญัติให้มีคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นเพื่อเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาเห็นชอบ เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปโครงสร้างประเทศในระยะยาว โดยคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... แล้วเสร็จเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2558 เสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2558 และเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2558 ซึ่งเมื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

---

[32] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 170.

ฉบับดังกล่าวพบว่ายังคงให้สิทธิแก่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงด้วยการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเช่นเดิม ทั้งนี้ จึงขอเสนอเปรียบเทียบบทบัญญัติในร่างธรรมนูญฉบับใหม่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550

รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตรา 170)	**รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (มาตรา 163)**	**ร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... (มาตรา 66)[33]**
มาตรา 170 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย	มาตรา 163 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราช บัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย	มาตรา 66 พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนย่อมมีสิทธิร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายตามภาค 1 หมวด 2 ส่วนที่ 2 สิทธิและเสรีภาพของบุคคล และภาค 2 หมวด 2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญนี้ ต่อรัฐสภา ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

[33] ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ ตามมาตรา 34 วรรคหนึ่ง และมาตรา 36 วรรคหนึ่ง และส่งให้คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามมาตรา 36 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557) ซึ่งคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเสร็จแล้ว. หนังสือคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ด่วนที่สุด ที่ (รธน) 508/2558 ลงวันที่ 26 เมษายน 2558 เรื่อง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ที่เว็บไซต์ http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/more_news.php?cid=66.

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตรา 170)	**รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (มาตรา 163)**	**ร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... (มาตรา 66)[34]**
หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ	หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติและคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดด้วย	หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมายมีหน้าที่สนับสนุนการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายของพลเมืองตามที่กฎหมายบัญญัติ ในการพิจารณาร่างกฎหมายตามวรรคหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของผู้ที่เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นชี้แจงหลักการของร่างกฎหมาย และคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของผู้ที่เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นจานวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจานวนกรรมาธิการทั้งหมดด้วย

[34] ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ ตามมาตรา 34 วรรคหนึ่ง และมาตรา 36 วรรคหนึ่ง และส่งให้คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามมาตรา 36 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557) ซึ่งคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเสร็จแล้ว. หนังสือคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ด่วนที่สุด ที่ (รธน) 508/2558 ลงวันที่ 26 เมษายน 2558 เรื่อง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ที่เว็บไซต์ http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/more_news.php?cid=66.

เพื่อให้เกิดความเข้าใจและเห็นวิวัฒนาการที่ชัดเจนในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของไทย จึงได้อธิบายกระบวนการและขั้นตอนนับแต่กฎหมายฉบับเดิมจนกระทั่งปัจจุบันดังนี้

3.4.1 การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายพ.ศ. 2542 บังคับใช้เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2542 เป็นกฎหมายที่อนุวัติการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 170 ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 และหมวด 5 เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาได้โดยตรง นอกเหนือจากการใช้สิทธิในการเสนอกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบด้วย

3.4.1.1 หลักเกณฑ์ทั่วไป

กฎหมายกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้คือ จำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน ซึ่งผู้มีสิทธิจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ลงชื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชนจะดำเนินการกันเองในกระบวนการเข้าชื่อหรือจะร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งช่วยรับผิดชอบดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็ได้ เป็นการเปิดช่องทางให้ประชาชนสามารถขอรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐให้สามารถดำเนินการได้อย่างเรียบร้อย

อย่างไรก็ตาม การเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น ประชาชนที่ร่วมกันเข้าชื่อมิได้มีหน้าที่มาลงชื่อเท่านั้น แต่มีหน้าที่ต้องจัดทำกฎหมายในรูปแบบร่างพระราชบัญญัติที่ประกอบด้วยหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่เป็นไปตามหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รวมทั้งต้องมีหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอกฎหมายด้วย อีกทั้งต้องมีบทบัญญัติที่แบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอเพื่อให้เข้าใจได้ว่ามีความต้องการจะให้รัฐสภาออกกฎหมายในเรื่องใด

3.4.1.2 หลักเกณฑ์การเข้าชื่อโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

กรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาพิจารณา จะต้องมีเอกสารหลักฐานๆ ต่างที่ครบถ้วนเสนอต่อประธานรัฐสภา ประกอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภา แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อ และผู้แทนการเสนอกฎหมาย พร้อมทั้งแนบเอกสารหลักฐานแสดงตนได้แก่ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัว

ประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นที่ทางราชการออกให้โดยมีรูปถ่ายที่สามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของทุกคน

ภายหลังได้มีการร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว ทางสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะดำเนินการประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อจัดให้มีการตรวจสอบรายชื่อว่าเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นหรือไม่ โดยจะปิดประกาศรายชื่อไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่น ซึ่งการตรวจสอบความถูกต้องก็เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบว่าตนเป็นผู้ได้ร่วมลงชื่อเพื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาพิจารณาหรือไม่ โดยหากผู้มีชื่อมิได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยแล้ว ก็มีสิทธิคัดค้านต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้ดำเนินการลบชื่อออกจากบัญชีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่หากไม่มีการคัดค้านจนกระทั่งล่วงพ้น 20 วัน นับแต่วันปิดประกาศก็จะถือว่าผู้ที่มีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับนั้น

ในกรณีที่มีการตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายว่าเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นผู้มีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือไม่ เรียบร้อยแล้ว หากพบว่าจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบตามจำนวนที่กำหนดไว้คือ 50,000 รายชื่อ ประธานรัฐสภาจะแจ้งให้ผู้แทนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทราบเพื่อจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมต่อไป

3.4.1.3 หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

กฎหมายได้เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถขอรับความช่วยเหลือในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยสามารถร้องขอไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งและมีข้อมูลเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้อย่างครบถ้วนอยู่แล้ว โดยการยื่นคำขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 100 คน ยื่นคำขอพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติที่จัดเตรียมไว้ต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งรับคำร้องขอมาแล้ว ก็จะดำเนินการจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารต่างๆ ไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อดำเนินการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบและมาร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จะต้องแสดงตนพร้อมบัตรประจำตัวประชาชนหรือหลักฐานอื่นใดตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภากำหนด และเมื่อมีการดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะจัดส่งรายชื่อพร้อมเอกสารประกอบการ

เข้าชื่อเสนอกฎหมายมายังคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อรวบรวมทุกจังหวัดเสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

3.4.1.4 บทลงโทษต่อผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

แม้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนที่เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่ยังคงมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดตามในเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ 2 กรณี คือ กรณีกระทำการโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สามารถใช้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ หรือกระทำการขัดขวางการดำเนินการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับในอัตราที่กำหนด เป็นการวางบทกำหนดโทษเพื่อป้องกันมิให้มีการละเมิดต่อสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง และเป็นการคุ้มครองกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้สามารถกระทำไปได้ด้วยความเรียบร้อยและบรรลุเป้าหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการออกกฎหมายลูกเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่กลไกตามกฎหมายยังกล่าวยังเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการใช้สิทธิของประชาชนบางประการ จนกระทั่งมีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวและออกกฎหมายใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น รวมทั้งเป็นกฎหมายที่ต้องอนุวัติการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อีกด้วย โดยตราเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

3.4.2 การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 บังคับใช้เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2556 โดยเป็นกฎหมายลำดับรองที่อนุวัติการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 163 ที่บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน มีสิทธิร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา โดยกลไกการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้จะแตกต่างจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าเชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 ดังนี้

3.4.2.1 จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้องเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามกฎหมายเดิมกำหนดไว้ที่จำนวน 50,000 คน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ตามกฎหมายใหม่กำหนดไว้ที่ 10,000 คน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญดังกล่าว

3.4.2.2 หลักฐานประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในการร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องแสดงตนพร้อมหลักฐานแสดงตนและสำเนาหลักฐานนั้นประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายส่งต่อรัฐสภา โดยกฎหมายเดิมกำหนดให้ต้องใช้สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน แต่ตามกฎหมายใหม่กำหนดไว้เพียงเฉพาะสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนเท่านั้น จึงทำให้การร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนมีความสะดวกขึ้นมาในระดับหนึ่ง

3.4.2.3 ช่องทางการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามกฎหมายเดิมนั้นนอกจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะดำเนินการเองแล้ว สามารถขอรับความช่วยเหลือในการรวบรวมชื่อโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่กลไกตามกฎหมายใหม่มีช่องทางให้ประชาชนสามารถขอรับความช่วยเหลือได้ในหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อรัฐสภา โดยผู้ริเริ่มตามกฎหมายสามารถยื่นคำร้องขอไปยังสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานอื่นใด ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติให้แก่ประชาชน นอกจากนี้ภายหลังมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสร็จเรียบร้อยแล้ว ในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็สามารถขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการดำเนินการได้จากกองทุนพัฒนาการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองได้อีกช่องทางหนึ่ง แต่กฎหมายดังกล่าวได้ตัดช่องทางเดิมที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามาช่วยเหลือในกระบวนการรวบรวมรายชื่อประชาชนที่จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายออกไป นอกจากนี้ ยังเปลี่ยนแปลงวิธีการตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่แต่เดิมให้ปิดประกาศรายชื่อไว้ ณ ที่ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์กรบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่น เปลี่ยนเป็นการประกาศรายชื่อทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้มีรายชื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมายไปโดยตรง

3.4.2.4 บทกำหนดโทษ

กฎหมายใหม่ได้มีการแก้ไขบทกำหนดโทษและบทลงโทษสำหรับการกระทำผิดเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจากที่กำหนดไว้ตามกฎหมายเดิม กล่าวคือ กรณีมีการจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งดำเนินการริเริ่มเข้าชื่อ ร่วมเข้าชื่อ หรือไม่ร่วมเข้าชื่อ หรือให้ถอนชื่อ ด้วยการให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สิน หรือด้วยการหลอกลวง บังคับ ขู่เข็ญ หรือใช้อิทธิพลคุกคาม ต้องระวางโทษจำคุกหรือโทษปรับตามที่กำหนด และในกรณีมีการลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร หรือใช้หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเพื่อให้มีผู้หลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่แท้จริง ต้องระวางโทษตามที่กำหนดกำหนด โดยตัดบทกำหนดโทษตาม

กฎหมายเดิมในเรื่องการขัดวางการเข้าชื่อเสนอกฎหมายออกไป ทำให้เห็นได้ว่า การแก้ไขกฎหมายในเรื่องโทษทางอาญาเกี่ยวกับการกระทำความผิดในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ได้เปลี่ยนแนวคิดจากการป้องกันการขัดขวางการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ไปเป็นการป้องกันการแอบอ้างหรือการจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปร่วมเข้าชื่อหรือไม่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งเป็นแนวคิดที่สวนทางกันอย่างสิ้นเชิง

ตามที่ได้ศึกษาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ในหัวข้อ 3.4.1 และหัวข้อ 3.4.2 แล้วขอเปรียบเทียบให้เห็นถึงความแตกต่างของกฎหมายทั้งสองฉบับดังนี้

ตารางที่ 3.2 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2556

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556
จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย	ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 50,000 คน	ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน กรณีเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ และ 10,000 คน กรณีเสนอร่างพระราชบัญญัติ
เรื่องที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	เสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือ หมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	เสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือ หมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พร้อมด้วยบันทึก หลักการ เหตุผล และวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
กระบวนการริเริ่ม	ประชาชนร่วมเข้าชื่อกันเอง หรือ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อ	ผู้ริเริ่ม 20 คน เป็นผู้ดำเนินการเข้าชื่อโดยต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติ พร้อมบันทึกหลักการ เหตุผล และวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ เสนอต่อประธานรัฐสภาพิจารณาก่อนดำเนินการรวบรวมรายชื่อ

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

ประเด็น	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556
หลักฐานประกอบการเข้าชื่อกฎหมาย	สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน	สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุน	คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่มีผู้ริเริ่ม 100 คนร้องขอ	สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายกรณีจัดทำร่างพระราชบัญญัติให้ภาคประชาชน และกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองกรณีสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ
โทษทางอาญา	ผู้กระทำการโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายเพื่อมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือขัดขวางการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องระวางโทษจำคุก 1 ถึง 5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	1) ผู้ใด ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจหรือหลอกลวงบังคับ ขู่เข็ญ หรือใช้อิทธิพลคุกคามให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งริเริ่มเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ร่วมลงชื่อ หรือไม่ให้ลงชื่อหรือให้ถอนชื่อในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท 2) ผู้ใดลงลายมือชื่อปลอมในเอกสารหรือใช้ หรืออ้างลายมือชื่อปลอมเช่นว่านั้นเพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่แท้จริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

3.4.3 องค์กรให้ความช่วยเหลือประชาชนในการเสนอกฎหมาย

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ให้สิทธิประชาชนในการร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พบว่ามีหน่วยงานหรือองค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้

3.4.3.1 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่อันมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย[35] ดังนี้

1) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

2) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

3) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

4) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

5) กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากกฎหมายดังกล่าวข้างต้นอันเป็นการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าหลักที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการเสนอกฎหมายของประชาชน โดยแบ่งเป็น 2 ช่วงเวลาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนี้

1) บทบาทตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542

ในปี พ.ศ. 2542 คณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบาทสำคัญอย่างมากในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน โดยกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเมื่อมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ 100 คน ขึ้นไป ยื่นคำขอต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง โดยกลไกของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ. 2542 ซึ่งจะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ

---

[35] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 235.

จังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งในแต่ละจังหวัดดำเนินการประกาศให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดนั้นๆ ทราบว่าจะมีการเสนอกฎหมายเรื่องใด ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีความประสงค์จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องลงชื่อตามเวลาและสถานที่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดประกาศกำหนด โดยกำหนดระยะเวลาไว้ในการเข้าชื่อต้องไม่น้อยกว่า 90 วัน นับแต่วันประกาศ จากนั้นเมื่อครบระยะเวลาที่ประกาศให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะรวบรวมรายชื่อพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย กรณีที่รวบรวมรายชื่อได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ประธานกรรมการการเลือกตั้งจะเสนอรายชื่อและหลักฐานต่างๆ พร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอ ส่งให้ประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

จากหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว ได้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผ่านการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาแล้วทั้งสิ้น 6 ฉบับ ประกอบด้วย

(1) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... (นายพรม ติชาวัน กับคณะ เป็นผู้ยื่นคำร้อง เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2542) โดยมีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน 64,368 คน

(2) ร่างพระราชบัญญัติธนาคารหมู่บ้าน พ.ศ. .... (นายเงิน ไชยศิวามงคล กับคณะ เป็นผู้ยื่นคำร้อง เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2543) โดยมีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน 9,831 คน

(3) ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดบึงกาฬ พ.ศ. .... (นายสุวิทย์ นิคมภักดิ์ กับคณะ เป็นผู้ยื่นคำร้อง เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2545) โดยมีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน 980 คน)

(4) ร่างพระราชบัญญัติจดแจ้งการผลิตและจำหน่ายเหล้าพื้นบ้านฉบับประชาชน พ.ศ. .... (นายอุดม สมประสงค์ กับคณะ เป็นผู้ยื่นคำร้อง เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2545) โดยมีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน 18,899 คน

(5) ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดชุมแพ พ.ศ. .... (นายชีวิน ชายชีวินลิขิต กับคณะ เป็นผู้ยื่นคำร้อง เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2546) โดยมีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน 3,205 คน

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กลไกการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประสบความสำเร็จในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพียง 1 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... นอกนั้นพบว่าไม่สามารถรวบรวมรายชื่อประชาชนได้ตามจำนวนที่รัฐ

2) บทบาทตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

แม้จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2550 โดยมีการกำหนดเงื่อนไขการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนให้กระทำได้ง่ายขึ้น กล่าวคือ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจาก 50,000 คน ลดลงเหลือ

10,000 คน ตามมาตรา 163 ของรัฐธรรมนูญ แต่หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในรายละเอียดต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกว่าจะมีการตรากฎหมายดังกล่าว ก็ได้ล่วงเลยระยะเวลามากว่า 6 ปี โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2556 เป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการรวบรวมรายชื่อผู้เสนอกฎหมายเหมือนเช่นที่ผ่านมา ถือว่าเป็นการตัดช่องทางการให้ความช่วยเหลือประชาชนในกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่สำคัญช่องทางหนึ่งออกไป โดยไม่ได้มอบบทบาทให้ให้หน่วยงานหรือองค์กรอื่นใดทดแทน

3.4.3.2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานราชการมีหน้าที่รับผิดชอบหลักในงานธุรการและงานสนับสนุนกิจการต่างๆ ของสภาผู้แทนราษฎร แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ได้บัญญัติให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการยกร่างพระราชบัญญัติให้แก่ประชาชนก่อนเสนอประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณา แต่ด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2556 ซึ่งเป็นช่วงเวลาหลังยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วยกเลิกการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ได้แสดงบทบาทในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวที่กฎหมายบัญญัติไว้

3.4.3.4 สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง (ในส่วนของกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง)

สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารกองทุนพัฒนาการเมืองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติในการใช้จ่ายเงินกองทุน โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ได้บัญญัติประชาชนที่จะดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สามารถขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมือง แต่ด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายประกาศใช้เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2556 ภายหลังยุบสภาผู้แทนราษฎร และต่อมามีการยกเลิกการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ทำให้กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองยังไม่เคยมีการอนุมัติเงินสนับสนุนสำหรับกิจกรรมในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน อีกทั้งในการสนับสนุนดังกล่าวเป็นเพียงการสนับสนุนในเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงการช่วยเหลือในเรื่องกระบวนการ

3.4.3.4 สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้

การกำกับดูแลของประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่หลักในการสนับสนุนการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย[36]

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นองค์กรที่ดำเนินการเป็นอิสระในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ เกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติให้รัฐจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ โดยในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติให้ในการจัดทำกฎหมายจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายนั้น ในกฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติกำหนดให้มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย[37]

พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 เป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายตามเจตนารมณ์ตามมาตร 81 (3) และมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการปฏิรูปกฎหมายของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย กล่าวคือ การปฏิรูปกฎหมาย หมายถึง การดำเนินการใดๆ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้เกิดความเหมาะสม และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการ

---

[36] พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553. มาตรา 22.

[37] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

"มาตรา 81 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย

ฯลฯ

มาตรา 308 ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มีการดำเนินการที่เป็นอิสระภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และให้คณะกรรมการดังกล่าวจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ตามมาตรา 81 (3) ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยในกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติกำหนดให้มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ต้องจัดทำกฎหมายในความรับผิดชอบ."

ปฏิบัติการตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การวินิจฉัยกฎหมาย การร่างพระราชบัญญัติ หรือการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายทั้งระบบ โดยให้คำนึงถึงหลักในการดำเนินการ ดังนี้[38]

1) หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

2) หลักความเป็นอิสระ

3) หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล

4) หลักการดำเนินการบนพื้นฐานขององค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาและการวิจัย

5) หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

6) หลักความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

7) หลักความสอดคล้องและทันต่อสถานการณ์ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของประเทศและอารยประเทศ

และยังได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่สำคัญไว้ กล่าวคือ มีหน้าที่สำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ทางวิชาการ วิจัยหรือสนับสนุนการวิจัยเพื่อประโยชน์ในการวางเป้าหมาย นโยบาย มาตรการ หรือแผนงานต่างๆ ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน โดยเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการให้มีกฎหมาย การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย แผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งฉบับใดที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และที่สำคัญคือมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการในการร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายกำหนด[39]

โดยสรุปแล้วพบว่าคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายโดยสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินการเกี่ยวกับเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน 2 ประการ คือ

1) ให้ความเห็นหรือข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณา

2) ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

---

[38] พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553, มาตรา 4.

[39] พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553, มาตรา 19.

การดำเนินการของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ผ่านมาพบว่าได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการสนับสนุนการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติของภาคประชาชน ดังนี้

1) ให้ความเห็นหรือข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณา

นับแต่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเมื่อเดือนพฤษภาคม 2554 และเริ่มมีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาตามอำนาจหน้าที่นั้นพบว่า ในปี พ.ศ. 2555-2556 คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีความเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอหรืออยู่ระหว่างการดำเนินการเสนอทั้งสิ้น 10 เรื่อง จำแนกได้ดังนี้[40]

(1) ปี พ.ศ. 2555 จำนวน 5 เรื่อง ประกอบด้วย

(1.1) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ....

(1.2) ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพแพทย์แผนไทย พ.ศ. ....

(1.3) ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ. ....

(1.4) ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ....

(1.5) ร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ....

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติลำดับที่ 1 ลำดับที่ 2 และลำดับที่ 3 ได้รับความเห็นชอบและตราเป็นกฎหมายใช้บังคับในปี พ.ศ. 2556 ส่วนลำดับที่ 4 และลำดับที่ 5 ตกไป เพราะเหตุยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556

(2) ปี พ.ศ. 2556 จำนวน 10 เรื่อง ประกอบด้วย

(2.1) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ พ.ศ. ....

(2.2) ร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ....

(2.3) ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ....

(2.4) ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

(2.5) ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ....

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติลำดับที่ 1 ลำดับที่ 2 และลำดับที่ 3 ได้รับความเห็นชอบและตราเป็นกฎหมายใช้บังคับในปี พ.ศ. 2558 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่วนลำดับที่ 4 ตกไปเพราะ

---

[40] คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. รายงานประจำปี 2556 และ รายงานประจำปี 2557.

สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2556 และลำดับที่ 5 วุฒิสภายับยั้งและตกไปด้วยเหตุยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556

2) ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 28 เรื่อง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการให้คำปรึกษาและสนับสนุนในการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2555 เพื่อรองรับภารกิจตามมาตรา 19 (6) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 โดยในระหว่างปี พ.ศ. 2555-2556 พบว่ามีประชาชนขอรับคำปรึกษาและการสนับสนุนการดำเนินการจำนวนทั้งสิ้น 28 เรื่อง ดังนี้[41]

(1) ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพแพทย์แผนไทย พ.ศ. ....

(2) ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ. ....

(3) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ....

(4) ร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ....

(5) ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ....

(6) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ....

(7) ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

(8) ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

(9) ร่างพระราชบัญญัติสมุนไพรแห่งชาติ พ.ศ. ....

(10) ร่างพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ....

(11) ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พ.ศ. ....

(12) ร่างพระราชบัญญัติโคนมและผลิตภัณฑ์นม พ.ศ. ....

(13) ร่างพระราชบัญญัติชาวนาไทย พ.ศ. ....

(14) ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ....

(15) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....

(16) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

(17) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ พ.ศ. ....

(18) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ. ....

---

[41] คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. รายงานประจำปี 2557. น. 137-147.

(19) ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ....

(20) ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ....

(21) ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....

(22) ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ....

(23) ร่างพระราชบัญญัติสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากร พ.ศ. ....

(24) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ....

(25) ร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. ....

(26) ร่างพระราชบัญญัติผู้ลี้ภัย พ.ศ. ....

(27) ร่างพระราชบัญญัติกิจการสลากเพื่อสังคม พ.ศ. ....

(28) ร่างพระราชบัญญัติกองทุนส่งเสริมการพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. ....